香港申诉专员公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong

主动调查报告
Direct Investigation Report



食物环境卫生署及建筑署对公厕的管理和维修
Management and Repair of Public Toilets by Food and Environmental Hygiene Department and Architectural Services Department

报告完成日期：2021年5月11日
Completion Date: 11 May 2021

报告公布日期：2021年5月13日
Announcement Date: 13 May 2021

调查报告中文版，并附有中、英文摘要。
报告亦载于本署网页 www.ombudsman.hk。
报告的英文版稍后亦会上载。

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

目录

报告摘要

章节		段落
1	*引言*	***1.1 – 1.4***
	调查范围	***1.5***
	调查过程	***1.6***
2	*由食环署外判承办商提供公厕洁净服务*	
	外判公厕洁净服务	***2.1 – 2.6***
	公厕使用率的统计及「高使用率」公厕的定义	***2.7 – 2.9***
	公厕洁净服务的水平	***2.10 – 2.18***
	食环署的巡查	***2.19 – 2.23***
	本署就洁净服务巡查的抽查	***2.24 – 2.28***
	维修保养	***2.29 – 2.31***
	本署就维修保养记录的抽查	***2.32 – 2.36***
3	*由食环署直接提供公厕洁净服务*	
	食环署直接提供公厕洁净服务	***3.1 – 3.4***
	食环署的巡查	***3.5 – 3.8***
	维修保养	***3.9***
4	*食环署就有关公厕的投诉及恶意破坏公厕设施的处理*	
	公厕投诉统计	***4.1 – 4.5***
	恶意破坏设施问题	***4.6 – 4.11***
	实施改善措施	***4.12 – 4.18***
5	*建筑署的维修保养服务*	
	背景	***5.1 – 5.4***
	工程缓急的分类及预算完成所需时间	***5.5 – 5.11***
	就承建商延误个案的处理	***5.12 – 5.16***

6	***食环署及建筑署就公厕的维修保养、翻新工程的协调和沟通***	
	公厕的维修保养	***6.1 – 6.4***
	公厕翻新工程	***6.5 – 6.17***
7	***本署的评论及建议***	
	绪言	***7.1 – 7.3***
	本署的评论	***7.4 – 7.23***
	本署的建议	***7.24***
	鸣谢	***7.25***

食物环境卫生署及建筑署对公厕的管理和维修
主动调查报告摘要

引言

由2000年开始，食物环境卫生署（「食环署」）把包括公厕管理的街道洁净服务外判予街道洁净服务承办商（「外判承办商」）。截至2020年9月，全港共有808间公厕由食环署负责管理，当中610间由外判承办商负责提供洁净服务，其余198间位于新界地区及离岛的公厕保留由食环署直接提供洁净服务。

2. 传媒时有报道，部分公厕的卫生情况欠佳、设施陈旧及有损坏项目待修，不但对市民造成不便，亦影响游客对本港的印象。经考虑公厕的管理问题与市民日常生活息息相关，亦影响香港作为国际都会的声誉，申诉专员决定展开这项主动调查，审研当局在管理及维修公厕方面的机制及工作，以便向政府提出改善建议。

本署调查所得

3. 公厕要保持清洁卫生，使用者固然须有公德心、自律守规；而公厕设施在高使用量的情况下，政府亦须尽力维持公厕设施的状况良好和清洁干净。本署是次主动调查发现，政府就管理公厕的洁净服务、维修保养及翻新工程方面，有以下可改善之处。

（一）「高使用率公厕」的界定准则欠妥善

4. 公厕的使用率，是食环署决定投放多少资源提供洁净服务及是否把该公厕纳入翻新计划的主要考虑因素。使用率每天达300人次或以上的公厕，食环署将之界定为「高使用率公厕」，会要求外判承办商安排厕所事务员长驻该公厕。至于不属「高使用率公厕」，该署会透过外判承办商安排清洁人员恒常提供厕所洁净服务。然而，就公厕的使用率，食环署早年并没有一套计算方案。直至2018年，该署才聘请服务承办商为两间公厕进行调查，其后在2019年推广至为所有795间公厕进行人流统计调查，以统计各公厕的使用人次。

5. 食环署把使用率每天 300 人次或以上的公厕一律界定为「高使用率公厕」。本署分析了食环署在 2019 年进行的公厕人流统计报告的数据，发现「高使用率公厕」共有 248 间，占总数 31%，其中有 101 间（占所有「高使用率公厕」的 41%）的使用率达每天 1,000 人次或以上。当中甚至有 15 间（占所有「高使用率公厕」的 6%）的使用率每天超逾 3,000 人次，是高使用率每天 300 人次的 10 倍。本署认为，在维修保养，巡查和翻新等方面，食环署把上述 248 间使用率每天 300 至多于 3,000 人次的公厕作同一看待，并不合理。

6. 本署亦认为，食环署应检讨高使用率的定义，以及把公厕分为三个级别的机制。该署应全面分析各公厕的使用率以分辨需要特别处理的类别。该署亦应采取不同的管理规划措施，包括按需要增加日常清洁的人手、进行深层清洁次数以及巡查次数。为臻完善，该署应按实际情况整合和参考包括各区人口特性及游客数量、个别公厕规模和人流统计等数据，妥善及灵活调配资源改善公厕的规划和管理。

（二）*未有分析外判承办商失责事项*

7. 就外判承办商提供洁净服务的公厕，食环署根据服务合约监管外判承办商的服务表现。该署与外判承办商签订的合约，已订立各项服务表现指标。当外判承办商提供的洁净服务不达标，该署的分区环境卫生办事处（「环卫办」）可向其发出「失责通知书」并扣减服务月费。若外判承办商未能在 24 小时内到指定的公厕完成维修保养项目，该署亦可发出「失责通知书」并扣减其服务月费。

8. 食环署各分区环卫办各自备存向外判承办商发出「失责通知书」的资料，并会按情况需要作出统计和分析。不过，有关记录并没有上呈至食环署总部，结果总部并没有整合和分析相关记录。究竟有多少外判承办商就公厕的洁净服务未能达标，主要涉及哪些外判承办商，以及未能符合服务水平的原因为何等情况，食环署作为公厕的管理部门，理应加强分析问题所在及提出针对性的改善办法，以提升其监管效能。

9. 就食环署的巡查，该署主要集中资源巡查设有厕所事务员的「高使用率公厕」，对于「低使用率公厕」巡查较少，对于偏远的公厕巡查次数则更疏落，未能每日巡查 1 次。本署认为，基于资

源所限，该署的做法大致合理。不过，食环署亦不应忽略该些不属高使用率的公厕及位于偏远地区的公厕。尤其是在假日期间，大量市民会到访乡郊，使平时使用率不高的偏远地区公厕的使用率骤然增加。本署留意到，该署过往就偏远地区公厕的巡查，是由环卫办的高级卫生督察酌情决定巡查频次，但署方指引没有设定固定的巡查频次及最低次数。这样可能会出现巡查次数参差，甚至有个别偏远公厕在过长时间不被巡查的情况。本署得知，食环署已作出改善，由 2021 年 1 月起实施新修订的内部指引。就偏远地区的公厕，巡查次数订明不应少于每 10 个工作天巡查 1 次。

（三）食环署直接提供洁净服务的公厕的管理制度欠理想

10. 供外判承办商遵照的公厕洁净服务表现指标，例如公厕洁净程度须达至 A 级水平，对食环署直接提供洁净服务的公厕不适用。对于外判承办商提供洁净服务的公厕，若其服务不符合合约要求的水平，食环署可向外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费，但对于该署直接提供洁净服务的公厕，食环署并没有为其地段清洁工人或管工提供较为客观的洁净服务表现指标。

11. 就食环署表示，地段清洁工人的工作表现受该署管工监管，若管工巡查时发现公厕洁净程度未如理想，会直接指示地段清洁工人清洗至妥当为止。但何谓「理想」和「妥当」，该署并无订立较为客观的指标。该署提供由 2020 年 1 至 9 月的数据显示，该署直接提供洁净服务的 198 间公厕中，并没有员工因履行公厕洁净服务的工作欠妥而按公务员纪律处分机制审理及受惩处的记录。然而，投诉数据显示，该署接获的投诉中，每年有约 8%至 12%个案（包括涉及公厕洁净及维修等项目）涉及该署直接提供洁净服务的公厕。本署认为，前线员工服务水平不一定达标，属可预见情况。食环署亦会就外判承办商员工失责而发出「失责通知书」。该署的数据显示署方的员工工作不达标的个案为零宗，可能是员工表现全部达标，亦可能是数据未有反映实况。食环署应参考监管外判承办商的机制，制订具体的服务表现指标，让该署前线员工遵从。

12. 此外，食环署直接提供洁净服务的 198 间公厕中，本署发现有 5 间的公厕属「高使用率公厕」，该署并没有在该些公厕提供厕所事务员服务。在该些「高使用率公厕」，若没有厕所事务员提供即场的清洁服务，卫生情况实难以保持。该署应考虑为该些公厕

增加厕所事务员。

（四）没有善用投诉数据以提升管理效能

13. 食环署以往没有就公厕的投诉作出整合和统计。就哪些公厕最多人投诉，投诉的次数及内容，该署并无通盘的分析。及至2020年6月，该署始因应审计署的建议提升投诉管理资讯系统。本署认为，食环署可就投诉内容，例如设施日久失修、公厕洁净程度欠佳、员工表现不佳等资料，分析问题所在及可改善之处。该署亦可透过分析被投诉公厕的位置、时段和次数，以及负责外判承办商谁属，更深入了解问题所在，以便采取针对性的措施作出改善。以本署2021年3月视察元朗区有较多投诉的公厕为例，本署调查发现，几间公厕分别有不洁、有臭味及装备损坏等问题，并未获得妥善治理。因此，该署应收集数据及分析问题所在，以寻求长远的解决办法。

（五）需加强处理恶意破坏公厕设施问题

14. 保持公厕环境洁净及卫生，食环署和使用者皆有责任。食环署就加强宣传教育及研究改善公厕设备的工作，值得予以肯定，并应继续加强有关措施，以改善公厕的管理及环境卫生。资料显示，由2015至2020年9月，恶意破坏公厕的数目大幅上升，由2015至2017年，只有零至1宗个案，但及至2018和2019年便分别有13宗及89宗个案。在2020年首9个月，亦有46宗个案。就恶意破坏公厕设施的行为，食环署应更积极研究处理办法，例如综合分析有关问题，包括事件发生的地点、时间、性质等，以考虑应对及改善办法。此外，该署应加强与执法部门的沟通，把该署收集和分析所得的资料交予执法部门，以便加强执法和寻求提升保安措施的方案。

（六）监管承建商机制有可改善之处

15. 建筑署的承建商除了负责公厕的维修保养，其服务合约的工作范围亦包括承办其他部门的保养工程。有关承建商的服务表现，建筑署按政策局颁布的指引作出监管。

16. 建筑署设有既定的机制监管承建商公厕保养维修工程的进度。承建商承办的每项工程都需按指定的完工日期完工。资料显

示，由建筑署聘用的承建商负责的公厕工程，絶大部分都能在指定时间内完成，每年只有数宗个案因延误而须向承建商收取「算定损害赔偿」。

17. 不过，本署调查发现，就建筑署承办商严重延误的个案，该署按政府的工务工程合约条款向承建商所收取的「算定损害赔偿」金额并不高。工程延误日期颇长的个案，因施工令的金额少，赔偿额亦会偏低。有个案显示，有承建商延误 125 日的工程，「算定损害赔偿」金额只是 54 元；延误了 16 日的工程，「算定损害赔偿」金额只是 2 元。本署认为，工程延误引致部分公厕设施未能开放使用，对使用者造成不便。赔偿额偏低亦未能反映延误问题对政府带来的隐藏成本，对承建商亦没有产生阻吓作用。虽然承建商每年延误的个案并不多，而承建商的服务表现亦会影响其将来投标政府合约的机会，但有个别公厕的维修保养工程延误严重，现有「算订损害赔偿」的金额并不能对承建商产生阻吓作用，建筑署有需要考虑提高施工令罚则（例如按延误日数多少收取累进式的赔偿款项），避免工程持续延误。

（七）食环署与建筑署就公厕维修保养需加强沟通

18. 食环署会就公厕的维修保养透过建筑署的「维修热线中心」向建筑署作出呈报及记录。在转交个案后，食环署没有主动定期向建筑署查询进度；而建筑署亦无定期向食环署汇报工程进展。及至 2019 年 4 月，食环署与建筑署和机电工程署合作研发使用流动应用程式连结部门的电脑系统，共享部门之间有关维修保养工程的日期和进度等资料。本署认为，利用科技建立沟通平台以提升效率是可取的发展方向。食环署与建筑署应更积极、主动地加强沟通，以加强监察公厕维修保养工程的进度。

19. 建筑署的资料显示，每年从食环署接获逾一万宗公厕维修保养个案，近乎 100%都在指定时限内完工，每年只有数宗个案涉及延误。本署对有关数据并无质疑。事实上，食环署的「小型工程定单记录系统」及建筑署的电脑系统会记录食环署发现缺漏的日期和时间、建筑署接获食环署维修要求的日期和时间、该署向承建商发出施工令的日期和时间，以及承建商的完工日期，当中数据一目了然。

20. 本署认同，「小型工程定单记录系统」有助食环署记录及分析呈交建筑署的维修个案。本署注意到，该系统的运作是否有效和畅顺，很大程度上取决于外判承办商或食环署职员是否尽早汇报有维修项目待修。若是，其后的维修工程便会得以尽快展开；否则，可能会造成延误。食环署应采取有效措施，确保维修项目由发现至呈报建筑署要求维修的整个历程得以尽快完成。

（八）食环署没有适时更新《公厕标准设施手册》

21. 食环署在 2001 年编制《公厕标准设施手册》(「《公厕手册》」)。该手册就公厕的建筑设计、通风设备、灯光、内置各项设施的配置、安装、用料等提供了参考标准。不过，《公厕手册》最近一次更新是在 2011 年。近年公厕增设了不少新的改善措施及设备。《公厕手册》并未纳入该些新改善措施及设备的资料。本署认为，食环署应定期及适时更新《公厕手册》，以便该署及建筑署在进行翻新公厕工程时，可作参考。

（九）食环署应完善翻新公厕的准则

22. 公厕的使用率及是否位于主要旅游景点是食环署考虑是否把该公厕纳入翻新计划的其中两个主要因素。然而，就如何计算公厕的使用率，食环署以往并没有一套计算方案，直至 2019 年才开始全面就 795 间公厕进行了一次全面的人流统计。至于旅游景点，某地点是否旅游热点会随时间及游客的喜爱情况改变，因此食环署应不时作出研究、进行地区咨询、咨询旅游事务署及参考使用率统计数据，以分析该公厕是否位于主要旅游景点，并考虑决定是否优先投放资源把该公厕纳入翻新计划，以免翻新公厕的资源错配。

（十）公厕的翻新

23. 本署理解，翻新公厕的数目取决于政府的拨款数字。由 2019/20 年度起 5 年内，政府已增拨资源增加更多公厕纳入翻新计划。然而，公厕的翻新进度缓慢（每年约 48 间），而全港共有 808 间公厕，即每间公厕平均每隔约 17 年才会获得翻新 1 次。本署认为，食环署应定期检讨翻新公厕的优次，以检视是否有多年不获翻新公厕的设备陈旧、失修或经常损坏。如有需要，食环署可考虑在情况许可下进行调查，收集公众对公厕服务的意见时一并收集公

众对地区翻新公厕的意见，并考虑向政府申请增拨资源，增加把该些具较高优先次序的公厕纳入翻新计划。

本署的建议

24. 基于以上所述，申诉专员对食环署及建筑署有以下建议：

食环署

(1) 按实际情况适时检视现行机制，整合、参考包括各区人口特性及游客数量、个别公厕规模和人流统计等数据，以妥善及灵活调配资源改善公厕的规划和管理；

(2) 就公厕洁净服务向外判承办商发出「失责通知书」并扣减其服务月费个案作出通盘统计和分析，查找外判承办商不足之处，并推出针对性改善措施；

(3) 继续加强巡查由外判承办商提供洁净服务的公厕，包括因应假日人流增加，加强巡查位于郊区的公厕；

(4) 为由食环署提供洁净服务的公厕订立具体的服务表现指标，让该署前线员工遵从；

(5) 考虑为由食环署提供洁净服务的「高使用率公厕」增设厕所事务员，以保持该些公厕的洁净程度；

(6) 继续就涉及公厕的投诉进行统计和分析，并进一步妥善运用有关数据，以改善公厕的管理；

(7) 就恶意破坏公厕设施问题，继续加强宣传教育，以改善有关问题，并继续与执法部门保持沟通，积极研究处理办法，例如综合收集及分析所得的资料转交执法部门，以协助执法部门研究加强执法；

(8) 定期及适时更新《公厕手册》，以便该署及建筑署在进行翻新公厕工程时，可作参考；

(9) 继续适时作出检讨、咨询及配合使用率统计等，以掌握公厕是否位于主要旅游景点，以及检视是否有多年不获翻新公厕设备陈旧失修或经常损坏，以考虑是否优先投放资源把该些公厕纳入翻新计划；

建筑署

(10) 检视提高施工令罚则的可行性，以增加对延误施工的工程承建商起实质的阻吓力；以及

食环署及建筑署

(11) 继续积极、主动地加强沟通，以加强监察公厕维修保养工程的进度，并且采取有效措施确保公厕的维修需要由发现至呈报建筑署整个历程得以尽快完成。

申诉专员公署
2021 年 5 月

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Executive Summary
Direct Investigation Report

Management and Repair of Public Toilets by Food and Environmental Hygiene Department and Architectural Services Department

Introduction

Since 2000, the Food and Environmental Hygiene Department ("FEHD") has outsourced street cleansing services (which include cleansing services for public toilets) to cleansing service contractors ("contractors"). As at September 2020, there are 808 public toilets under FEHD's management across the territory. Cleansing services for 610 of the public toilets are provided by contractors ("outsourced toilets"). Those for the remaining 198 public toilets located in the New Territories and outlying islands are directly provided by FEHD ("directly managed toilets").

2. There have been media reports from time to time about the poor hygiene condition, dilapidated facilities and damaged items pending repair in some public toilets, not only causing inconvenience to users, but also affecting tourists' impression of Hong Kong. Given the importance of public toilet management to people's daily lives and its possible impact on Hong Kong's reputation as a metropolitan, The Ombudsman decided to conduct this direct investigation to examine the Government's mechanism and efforts relating to public toilet management, maintanence and repair, with a view to making recommendations for improvement.

Our Findings

3. To keep public toilets clean and hygienic, users should of course be considerate, self-disciplined and observe relevant rules, while the Government should endeavour to keep toilet facilities in good and clean condition. This direct investigation has identified the following areas for improvement in the Government's management and maintenance of public toilets in respect of cleansing services, repair and refurbishment.

(I) Inadequate Definition for "High-utilisation Public Toilets"

4. Utilisation rate of a public toilet is a key factor for FEHD in determining the level of resource deployed on cleansing services for toilets and its decision whether to include a toilet in the refurbishment programme. Public toilets with 300 visitors or more a day are classified as "high-utilisation public toilets" by FEHD. The contractors concerned are required to deploy toilet attendants to station at those "high-utilisation public toilets". For public toilets not in the "high-utilisation" category, FEHD would provide routine cleansing services via cleansing workers employed by contractors. Nevertheless, with regard to utilisation rates, FEHD did not have a consistent counting method in the early years. It was not until 2018 that the Department engaged a service provider to conduct visitor counting at two public toilets. The exercise was then extended to cover all 795 public toilets in 2019 to gauge the number of visitors.

5. All public toilets with 300 visitors or more a day are classified by FEHD as "high-utilisation public toilets". We have analysed the data in FEHD's statistical report on the public toilet visitor counting exercise conducted in 2019 and found a total of 248 "high-utilisation public toilets" (i.e. 31% of all public toilets). Among them, 101 (or 41% of all "high-utilisation public toilets") registered 1,000 visitors or more a day; while 15 (or 6% of all "high-utilisation public toilets") registered 3,000 or more a day, which was 10 times the benchmark for "high utilisation" (being 300 visitors a day). In terms of maintenance, repair, inspections and refurbishment, we consider it unreasonable for FEHD to have treated all the 248 "high-utilisation public toilets" with visitor counts ranging from 300 to 3,000 or more a day in the same way.

6. This Office is of the view that FEHD should review the definition of "high utilisation" and its mechanism of putting public toilets into three categories. It should conduct a comprehensive analysis of the utilisation rates of all public toilets so as to identify those requiring special treatment, and then adopt different management and planning measures from the others. For instance, FEHD should, on a need basis, require more workers to be deployed for routine cleansing, and increase the frequency of deep cleansing operations and inspections. For further improvement, FEHD should collate statistics that include demographic data and tourist number, as well as the scale and visitor count of individual public toilets in each district, and deploy resources properly and flexibly according to actual circumstances in order to enhance public toilet planning and management.

(II) Lack of Analysis on Defaults by Contractors

7. With respect to outsourced toilets, FEHD monitors the performance of contractors in accordance with the service contracts, which contain specific performance indicators for different service items. Contractors rendering sub-standard cleansing services would be issued Default Notices ("DNs") and will have their monthly service fees deducted by the local District Environmental Hygiene Offices ("DEHOs") of FEHD. They will face the same consequences if they fail to complete a maintenance item at the specified public toilet within 24 hours.

8. The various DEHOs under FEHD maintain separately their own records on the issuance of DNs to contractors. They would conduct statistical analysis on those records where necessary. Nevertheless, they need not submit those records to the FEHD Headquarters, which has not in turn compiled or analysed the relevant records on a territory-wide basis. Consequently, the FEHD Headquarters hardly knows the number of contractors having rendered sub-standard cleansing services, which contractors are the more frequent offenders, and the reasons for their non-compliance with service requirements. As the management department of public toilets, FEHD should strengthen its analysis of the problems and devise specific improvement measures to enhance the effectiveness of its monitoring system.

9. As for inspections, FEHD concentrates its resources on "high-utilisation public toilets" with toilet attendants. Inspections at "low-utilisation public toilets" have been less frequent, and inspections at remote public toilets have been infrequent and less than one time a day. We consider FEHD's practice reasonable owing to resource constraints. However, FEHD should not overlook public toilets not in the "high-utilisation" category and those located in remote areas. For those in remote areas, while they may have fewer visitors on normal days, their utilisation rates would rise sharply when people flock to the suburbs on holidays. We notice that in the past, Senior Health Inspectors of DEHOs had the discretion on inspection frequencies for public toilets located in remote areas, and FEHD had not issued any guidelines on the minimum frequency and number of inspections for those public toilets. This might result in variance in the number of inspections and some public toilets in remote areas might have been left uninspected for too long. We note that FEHD has made improvement by implementing revised internal guidelines in January 2021 that stipulate inspections at public toilets in remote areas be conducted at least once every 10 working days.

(III) Unsatisfactory Management System for Directly Managed Toilets

10. Performance indicators for outsourced toilets (such as the cleanliness level must be at Grade A) are not applicable to directly managed toilets. With respect to outsourced-public toilets, FEHD may issue DNs to contractors and deduct their monthly service fees in case the contractors' services have fallen short of contract requirements. However, in respect of directly managed toilets, no objective performance indicators have been set by FEHD for its cleansing workers or Foremen.

11. FEHD explained that the cleansing work are supervised by Foremen, who would directly instruct cleansing workers to redo the cleansing tasks properly if the cleanliness level is found not satisfactory during inspections. Nevertheless, there are no objective indicators on the "proper" or "satisfactory" level of performance. Data provided by FEHD show that between January and September 2020, with respect to the 198 directly managed toilets, no cleansing workers or Foreman had attended discipline hearing or been punished in accordance with the civil service disciplinary mechanism because of unsatisfactory performance in rendering cleansing services for directly managed toilets. Complaint data, on the other hand, reveal that around 8% to 12% of complaint cases every year (involving issues such as public toilet cleanliness and repairs) were related to directly managed toilets. We believe that occasional sub-standard performance of frontline workers is only to be expected, and FEHD would issue DNs to contractors when their employees have been delinquent in their duties. That FEHD data showing there being zero number of cases in which FEHD cleansing staff had underperformed may mean that all the cleansing staff had been performing satisfactorily, or that the data simply could not reflect the actual situation. FEHD should make reference to its mechanism for monitoring contractors and formulate specific service indicators for compliance by its cleansing workers.

12. Furthermore, among the 198 directly managed toilets we found that five belong to the "high-utilisation public toilets" category, but FEHD had not deployed any toilet attendants there. Without toilet attendants providing immediate cleansing services, it would be really difficult to maintain hygiene at the heavily used public toilets. FEHD should consider deploying toilet attendants to those toilets.

(IV) Failing to Utilise Complaint Data for Enhancing Management Effectiveness

13. FEHD previously did not collate or compile statistics on complaints relating to public toilets. It had never analysed in a comprehensive manner aspects such as which

public toilets having received the most complaints, their complaint frequencies and details, etc. It was not until June 2020 that the Department enhanced its complaint information management system upon the recommendation by the Audit Commission. We consider that FEHD should analyse the crux of problems and areas for improvement by examining the details of complaints, including details of dilapidated facilities, poor cleanliness of premises, or unsatisfactory performance of cleansing workers. By looking into the locations of the public toilets under complaint, the time and frequencies of complaints, and the responsible contractors, the Department can understand the problems better and take specific improvement measures. Take the public toilets in the Yuen Long district, which have received more complaints, as an example. Our site visits at those public toilets in March 2021 found that they were bugged by problems like dirtiness, unpleasant odours and defective facilities that had not been properly dealt with. In this light, FEHD should collect data and analyse the crux of the problems in order to map out long-term solutions.

(V) Actions against Vandalism at Public Toilet Facilities Should Be Strengthened

14. Both FEHD and users have the responsibility to maintain the hygiene and cleanliness of public toilets. The Department's efforts in stepping up publicity and public education, as well as exploring ways to upgrade public toilet facilities are commendable and should continue, so that the management and environmental hygiene of public toilets can be improved. Information indicates that cases of vandalism at public toilets have surged between 2015 and September 2020: from only zero to one case between 2015 and 2017, to 13 and 89 cases in 2018 and 2019 respectively. The first nine months of 2020 also saw 46 cases of vandalism at public toilets. Regarding such acts of vandalism, FEHD should explore ways to tackle them more proactively. It can, for example, conduct a comprehensive analysis of the problem (such as the location, time and nature of the incidents) with a view to finding solutions and improvement strategies. In addition, it should strengthen communication with law enforcement departments by sharing with them the information it has collected and its analysis of the cases to facilitate more robust enforcement and formulation of stronger security measures.

(VI) Mechanism for Monitoring Contractors Needs Improvement

15. In addition to repair for public toilets, the service contracts between the Architectural Services Department ("ArchSD") and contractors also stipulate maintenance duties for other government departments. ArchSD monitors the

performance of its contractors in accordance with the guidelines promulgated by the policy bureau.

16. ArchSD has an established mechanism for monitoring contractors' progress in public toilet repair works, each of which must be completed by the specified completion date. Information shows that the vast majority of public toilet works taken up by ArchSD contractors had been completed within the specified timeframe. Only a handful of cases each year involved delay and resulted in "liquidated damages" being imposed on the contractors concerned.

17. Yet, our investigation found that in cases involving serious delays by contractors, the amount of "liquidated damages" demanded by ArchSD pursuant to the terms and conditions of the Government's public works contracts was not that high. A works order of low value would mean a smaller amount of liquidated damages to be imposed, even in cases involving prolonged delay. For instance, a contractor was demanded to pay only $54 in liquidated damages for a delay of 125 days in a works order, while another just paid $2 for a delay of 16 days. We are of the view that delay in works completion would cause partial closure of public toilet facilities and bring inconvenience to users. "Liquidated damages" of insignificant amounts cannot reflect the hidden cost borne by the Government because of works delay, and fail to exert any deterrent effect on contractors. While only a handful of cases each year involved delay by contractors and a contractor's performance may affect its chance of bidding for future Government contracts, we see serious delays in the repair works for individual public toilets, and the amounts of "liquidated damages" currently demanded by ArchSD have slight deterrent effect on contractors. As such, ArchSD needs to consider setting heavier penalties in its works orders (say, "liquidated damages" at progressive rates based on the duration of delay involved) to prevent persistent delay in works orders.

(VII) FEHD and ArchSD Should Strengthen Communication About Public Toilet Repair

18. FEHD would request ArchSD to carry out public toilet repair works via ArchSD's "Repair Hotline Centre". After making the request, FEHD would not regularly enquire with ArchSD about works progress, and ArchSD would not regularly update FEHD on works progress, either. It was only in April 2019 that the two departments, in conjunction with the Electrical and Mechanical Services Department, developed a mobile application to link up their computer systems for sharing information about dates and progress of repair works**.** We consider it to be the right

way forward to use technology and build a communication platform for enhancing efficiency. FEHD and ArchSD should be more proactive in strengthening communication with each other for closer monitoring of progress on public toilet repair works.

19. ArchSD received around 10,000 requests annually for public toilet repair from FEHD, and almost 100% of them could be completed by the specified deadline. Delay occurred in only a handful of cases. We do not have doubt on the accuracy of the data. In fact, both FEHD's "minor works order record system" and ArchSD computer system contain records on the dates and time of FEHD discovering the defects, the dates and time of ArchSD receiving FEHD's requests for repair and issuing works orders to contractors, as well as the contractors' completion dates. The data therein are plain and clear.

20. We agree that the "minor works order record system" can help FEHD record and analyse repair cases referred to ArchSD. Yet, we notice that the effectiveness and smooth operation of the system depend greatly on whether the contractors or staff of FEHD report items pending repair as soon as possible. If they do, repair works can commence promptly; otherwise, there will be delay. FEHD should adopt effective measures to ensure prompt submission of repair requests to ArchSD upon discovery of items in need of repair.

(VIII) FEHD Failing to Update "Toilet Handbook" in a Timely Manner

21. The Handbook on Standard Features for Public Toilets ("Toilet Handbook"), compiled by FEHD in 2001 provides reference standards regarding public toilet design, ventilation facilities and lighting; as well as the configuration, installation and materials to be used for the facilities in public toilets. The last update of the Toilet Handbook was in 2011. In recent years, a lot of improvement measures and new facilities have been introduced in public toilets, but related information has not been incorporated into the Handbook. We consider that FEHD should update the Handbook regularly and in a timely manner, such that it can serve as reference for public toilet refurbishment projects carried out by FEHD and ArchSD.

(IX) FEHD Should Enhance Criteria for Public Toilet Refurbishment

22. The utilisation rate of a public toilet and whether it is located in a major tourist spot are two main factors for FEHD to determine whether to include it in the

refurbishment programme. Concerning the calculation of public toilet utilisation rates, FEHD did not have a consistent counting method in the past. It had conducted only one comprehensive visitor counting exercise for 795 public toilets in 2019. On the other hand, whether a certain tourist site is a tourist hotspot may also change with time and tourists' preferences. In this connection, FEHD should conduct regular studies and local consultations, and seek the views of the Tourism Commission. Coupled with the statistics on utilisation rates, the Department may determine whether a public toilet is located in a tourist hotspot and should be given priority in resource allocation, and therefore be included in the refurbishment programme. This can prevent inappropriate resource allocation for public toilet refurbishment.

(X) Public Toilet Refurbishment

23. We understand that the number of public toilets to undergo refurbishment is determined by the amount of available Government funds. For the five years starting 2019/20, the Government has already allocated more resources so that more public toilets can be included in the refurbishment programme. Nevertheless, the progress of public toilet refurbishment has been slow. Only around 48 public toilets are being refurbished each year. At this rate, on average each of the 808 public toilets across the territory would approximately undergo refurbishment only once every 17 years. FEHD should regularly review the priorities in public toilet refurbishment and identify those that have not undergone refurbishment for a long time and with facilities being dilapidated, in disrepair or breaking down frequently. Where necessary and circumstances permit, FEHD may consider conducting surveys to gauge public views on public toilet services and refurbishment plan for local public toilets. It may also consider applying for more Government resources so that public toilets accorded higher priority can be included in the refurbishment programme.

Recommendations

24. In light of the above, The Ombudsman has made the following recommendations to FEHD and ArchSD:

FEHD

(1) review the current mechanism in a timely and realistic manner, and collate information that includes demographic characteristics and tourist number of various districts, as well as the visitor counts of individual

public toilets, so that resources can be allocated properly and flexibly for improving public toilet planning and management;

(2) conduct comprehensive statistical analysis on cases involving issuance of default notices to contractors and deduction of monthly service fees related to public toilet cleansing services with a view to identifying inadequacies and introducing specific improvement measures;

(3) continue to step up inspections at outsourced toilets, including those in the suburbs that may have more visitors on holidays;

(4) draw up specific performance indicators for directly managed toilets for compliance by the Department's frontline staff;

(5) consider deploying toilet attendants to "high-utilisation directly managed toilets" so that their cleanliness level can be maintained;

(6) continue with the statistical analysis on public toilet related complaints and make better use of the data for improving public toilet management;

(7) continue to strengthen publicity and education to address the problem of vandalism at public toilet facilities, and maintain communication with law enforcement departments for exploring solutions;

(8) update the Toilet Handbook regularly and in a timely manner so that it can serve as reference for public toilet refurbishment projects carried out by FEHD and ArchSD;

(9) continue with the timely reviews on utilisation rates, conducting consultations and make use of relevant statistics to determine whether a public toilet remains in a tourist hotspot; re-examine whether there are public toilets that have not undergone refurbishment for a long time, with facilities dilapidated or frequently breaking down, and consider whether such public toilets should be given higher priority in resource allocation and included in the public toilet refurbishment programme;

ArchSD

(10) assess the feasibility of raising penalties specified in works orders for exerting greater deterrent effect on contractors involved in delay in works completion; and

FEHD and ArchSD

(11) continue to strengthen proactive communication with each other for closer monitoring of progress in public toilet repair works, and implement effective measures to ensure that requests for repair at public toilets are promptly submitted to ArchSD upon discovery of the items in need of repair.

Office of The Ombudsman
May 2021

1

引言

1.1 食物环境卫生署（「食环署」）自 2000 年成立开始，已把包括公厕管理的街道洁净服务外判予街道洁净服务承办商（「外判承办商」）。截至 2020 年 9 月，全港共有 808 间公厕由食环署负责管理，当中 610 间由外判承办商负责提供洁净服务，其余 198 间位于新界地区及离岛的公厕保留由食环署直接提供洁净服务。

1.2 食环署的外判承办商会按服务合约订明的条款为公厕提供小型维修保养服务（例如更换厕板、修理厕格的门锁），其他不在服务合约范围的维修保养工程（例如维修外墙、渠管工程），以及该署直接提供洁净服务的公厕的所有维修保养工程[1]，该署会转介建筑署跟进。另外，食环署因应政府每年提供用作公厕翻新工程的拨款金额，拟订翻新公厕的名单，并交由建筑署负责承造翻新公厕的工程。

1.3 传媒时有报道，部分公厕的卫生情况欠佳、设施陈旧及有损坏项目待修，不但对市民造成不便，亦影响游客对本港的印象。

1.4 经考虑公厕的管理问题与市民日常生活息息相关，亦影响香港作为国际都会的声誉，申诉专员于 2019 年 5 月 15 日决定及公布，根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条向食环署及建筑署展开主动调查，审研当局在管理及维修公厕方面的机制及工作，以便在有需要时提出改善建议。

[1] 由机电工程署直接负责的装置除外。

调查范围

1.5 这项主动调查的审研范围包括：

- 由食环署外判承办商及该署直接提供的公厕洁净服务是否妥善；
- 食环署就有关公厕的投诉，以及恶意破坏公厕设施问题的处理是否恰当；
- 建筑署就公厕提供的维修保养服务是否有效率；
- 食环署及建筑署就公厕的维修保养以及翻新工程的合作和沟通是否适切；以及
- 其他可予改善之处。

调查过程

1.6 2021 年 3 月 30 日，本署将调查报告初稿送交食环署及建筑署置评。2021 年 4 月 19 日及 4 月 26 日，本署分别接获建筑署和食环署的回复。经考虑和适度采纳两署的意见后，本署于 2021 年 5 月 11 日完成这份报告。

2

由食环署外判承办商提供公厕洁净服务

外判公厕洁净服务

2.1 本港的街道洁净服务，主要由食环署透过招标机制委聘外判承办商负责提供。食环署自 2000 年成立开始，已透过服务合约形式外判街道洁净服务。目前，由外判承办商提供的街道洁净占整体服务大约八成[2]，主要负责较繁忙的街道，职责包括清扫及清洗街道。公厕洁净服务属街道洁净服务的其中一部分。食环署 19 个分区环境卫生办事处(「环卫办」)的合约管理人员负责监管外判承办商提供街道洁净服务的工作，包括公厕的洁净服务。

2.2 截至 2020 年 9 月，食环署批出共 35 份街道洁净服务合约，当中涉及 4 个外判承办商。在人手编制方面，4 个外判承办商的清洁工人总人数为 8,170 人，管工总人数为 793 人。环卫办负责日常监管工作的人员总数为 439 人，包括：高级卫生督察 19 人、卫生督察 57 人、巡察员 24 人及高级管工 339 人。由于公厕洁净服务属街道洁净服务的其中一部分，食环署并没有另外备存有关外判承办商及该署单就公厕洁净服务所涉及的人手分项数字。整体而言，外判承办商负责整体约八成的街道洁净服务，包括公厕洁净服务。有关外判承办商的服务表现，由食环署根据服务合约作出监管。

2.3 由外判承办商提供洁净服务的公厕及食环署直接提供洁净服务的公厕的数据如下：

[2] 「外判街道洁净服务所占百分比」，是指外判承办商雇用的街道洁净工人总数，占所有街道洁净工人总数(即外判承办商员工与食环署员工的总数)的百分比。余下约两成的街道洁净服务继续由食环署所聘请的员工负责，地点主要位于乡郊地区及非繁忙街道。

表 1：由外判承办商提供洁净服务的公厕及
食环署直接提供洁净服务的公厕数目
（截至 2020 年 9 月）

外判承办商提供洁净服务的公厕数目	610 (75%)	设有厕所事务员：284 没有厕所事务员：326
食环署直接提供洁净服务的公厕数目	198 (25%)	全部皆没有厕所事务员
总数	808 (100%)	

2.4 就外判承办商提供洁净服务的公厕，外判承办商须每天派员清洁每间公厕。对于高使用率（即使用率每天达 300 人次或以上）的公厕，食环署规定外判承办商指派清洁员工(「厕所事务员」)在公厕当值，以便提供即时洁净服务。厕所事务员的工作包括洁净公厕的装置及设备，例如地面、墙壁、洗手盆、厕盆、水箱、灯光装置、垃圾桶等。就没有厕所事务员的公厕，外判承办商亦须每天最少两次派员进行日常清洁及更换厕纸和洗手液等，确保供应物品充足。没有厕所事务员的日常清洁工作清单与设有厕所事务员的工作清单相同。截至 2020 年 9 月，在外判承办商管理的 610 间公厕中，有 284 间（47%）设有厕所事务员，其余 326 间（53%）则没有。

2.5 此外，外判承办商须为每间公厕（不论是否高使用率）每星期进行最少 1 次深层清洁，包括进行高位清洁工作（清洁电灯罩、电风扇金属罩、高位墙壁表面等）、使用小型高压热水洗濯机系统彻底清洗地面等。食环署向外判承办商发出的指示订明，外判承办商所派出的须为一支专责彻底洁净队伍，成员包括 1 名管工兼司机及 4 名清洁工人，器材包括 1 部载客车辆和小型高压热水洗濯机系统，以确保有足够的人手及器材进行更全面及深层的洁净工作。

2.6 食环署续称，除一般为「高使用率公厕」提供厕所事务员服务外，各分区环卫办亦会按个别公厕的实际情况作出适切安排，以保持公厕清洁。例如，位于深水埗区的鸭寮街公厕，考虑到该公

厕的使用率甚高及其男厕坐落在二楼及三楼，该署为该男厕提供日更及夜更各两名男厕所事务员，以应付实际需要。此外，因应旺角洗衣街公厕及洗衣街花园公厕的高使用率，该署除提供厕所事务员服务外，亦同时安排承办商每周为其进行最少两次深层清洁工作。现时，该署亦会为一些公厕提供深宵更的厕所事务员服务，如位于中西区的兰桂芳公厕、湾仔区的坚拿道公厕及荃湾区的德华公园公厕等，以顾及有关公厕在深宵时段的使用情况；亦会按个别公厕的实际情况适时调整巡查公厕的频次，以检视公厕情况及采取适当跟进措施。

公厕使用率的统计及「高使用率」公厕的定义

2.7 外判承办商会否为公厕提供厕所事务员，基于食环署是否把公厕界定为「高使用率公厕」(**第 2.4 段**)。就如何及何时统计公厕的使用率，以决定该公厕是否属于「高使用率公厕」，该署表示，曾按需要(例如：跟进投诉、计划翻新公厕)派员以人手方法点算个别公厕的使用率，但该署并没有保存点算记录。为更有效统计公厕使用率，该署聘请服务承办商于 2018 年 8 月在鸭寮街公厕和博览道东公厕试用红外线感应技术，点算该两个公厕在一个星期内的使用率。其后，在 2019 年 2 至 12 月期间，食环署聘请了承办商全面在 795 间公厕(当时正在翻新的公厕除外)安装红外线人流计数器，以收集及分析人流资讯。该署计划在 2021 年第二季开始，每年在各公厕统计使用率，以检讨各公厕洁净服务的模式及清洁频次。举例来说，如该署发现位于公众泳滩附近没有厕所事务员的公厕，使用率在夏季增加，该署会弹性调配厕所事务员当值，以加强清洁。

2.8 就上述 795 间公厕的人流统计，食环署向本署提供的报告显示，该署按每日使用人次把公厕的使用率分为三个级别，即：低使用率、中使用率和高使用率。本署根据该报告，统计出以下数据：

表 2：食环署于 2019 年 2 至 12 月就 795 间公厕统计使用人次的数据

<table>
<tr><th></th><th>级别</th><th colspan="2">使用人次（每天）</th><th colspan="2">占公厕的数目(间 / %)</th></tr>
<tr><td>1</td><td>低使用率</td><td colspan="2">少于 100</td><td colspan="2">342（43%）</td></tr>
<tr><td>2</td><td>中使用率</td><td colspan="2">100 至 299</td><td colspan="2">205（26%）</td></tr>
<tr><td rowspan="4">3</td><td rowspan="4">高使用率</td><td rowspan="4">300 以上</td><td>300 至 999</td><td>147 (18%)</td><td rowspan="4">小计 :248（31%）</td></tr>
<tr><td>1000 至 1999</td><td>69 (9%)</td></tr>
<tr><td>2000 至 2999</td><td>17 (2%)</td></tr>
<tr><td>多于 3000</td><td>15 (2%)</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td><td colspan="2">总数： 795（100%）</td></tr>
</table>

2.9 为协助制订管理公厕的政策，包括决定清洁频次、维修保养及翻新先后次序，食环署在 2019 年 9 月曾在位于坚拿道和民耀街的两间公厕试行了一项为期半年的试验计划，安装智能洗手间数据系统装置，以收集人流和温度、湿度等其他相关的数据。该署表示，在评估及检讨上述试验计划后，计划在 2021 年第二季及第三季，于更多位处不同环境的公厕试用实时数据监察系统及智能厕所系统，透过收集更多数据及资料以作分析，以提升公厕服务质素。

公厕洁净服务的水平

2.10 就外判承办商提供洁净服务的公厕，无论是否设有厕所事务员，外判承办商亦须维持由食环署在服务合约订明的公厕洁净服务水平。根据服务合约，公厕的洁净程度分为 A 至 C 三个级别，A 级视为符合服务合约要求的洁净程度，B 级和 C 级视为不符合服务合约要求的洁净程度。服务合约就上述三个级别的图片示例如下：

洁 净 程 度 A 级 的 公 厕
（资 料 来 源： 食 环 署）

图 1

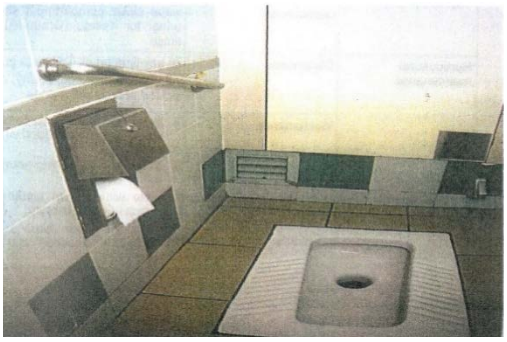


图 2



洁 净 程 度 B 级 的 公 厕
（资 料 来 源： 食 环 署）

图 3

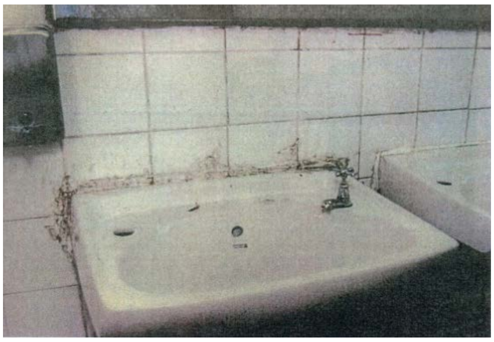


图 4

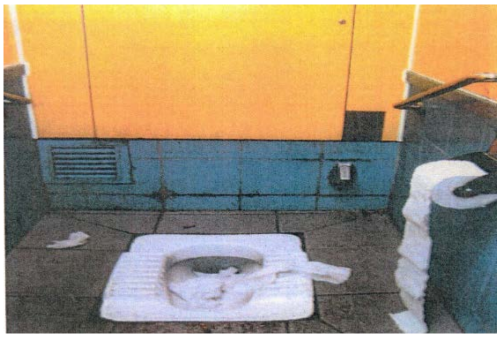


洁 净 程 度 C 级 的 公 厕
（资 料 来 源： 食 环 署）

图 5



图 6



2.11 食环署与外判承办商在服务合约订明了公厕设施的洁净指标：包括地面、墙壁、洗手盆面等各项设施，须保持干爽清洁，没有污渍和污垢，各项设施须运作正常。有关 A 至 C 三个级别洁净程度的例子如下：

表 3：外判承办商提供洁净服务的公厕 A 至 C 三个级别洁净程度的例子

设施	A 级	B 级	C 级
地面、墙壁、洗手盆面	干爽；没有垃圾、污垢、污渍	颇干爽；大致上没有垃圾、污垢、污渍	湿滑；满布垃圾、污垢、污渍
厕盆、尿厕	干爽；没有垃圾、污垢、污渍、尿液、粪便；气味清新	颇干爽；大致上没有垃圾、污垢、污渍、尿液、粪便；没有清新气味	湿滑；满布垃圾、污垢、污渍、尿液、粪便；有臭味
门窗、天花	没有污垢、尘埃、蜘蛛网、污痕及污渍	大致上没有污垢、尘埃、蜘蛛网、污痕及污渍	满布污垢、尘埃、蜘蛛网、污痕及污渍
垃圾桶	干爽；没有污垢、尘埃、污痕及污渍、时常清空	干爽；没有污垢、尘埃、污痕及污渍；桶内垃圾超过60%装满	湿滑；满布污垢、尘埃、污痕及污渍；桶内垃圾超过70%装满
洗手枧液器	没有污垢、尘埃、污渍；洗手液超过 50%装满	大致没有污垢、尘埃、污渍；洗手液只有 25%-50%装满	满布污垢、尘埃、污渍；洗手液少于 25%装满
外墙、天台、平台	没有污垢、蜘蛛网、污痕、污渍；天台／平台没有垃圾	大致上没有污垢、蜘蛛网、污痕、污渍；天台／平台没有垃圾	满布污垢、蜘蛛网、污痕、污渍；天台／平台满布垃圾

2.12 **表 3** 显示，A 级洁净程度是指公厕内的设施能保持干爽清洁，没有污渍和污垢，洗手液等用品的供应充足。B 级洁净程度是指公厕内的设施大致上保持干爽清洁，没有污渍和污垢，洗手液等用品的供应不少于 25%。C 级洁净程度是指公厕满布污渍和污垢，设施未能保持干爽清洁，洗手液等用品的供应又少于 25%。B 级和

C级的洁净程度，均须予改善。

2.13 环卫办人员在巡查时，如发现公厕设施的洁净程度降至B级，会要求外判承办商在最少30分钟至最长两小时的指定时限内完成清洁，并把洁净程度恢复至A级。如发现公厕设施的洁净程度降至C级，会要求外判承办商迅速在最少15分钟至最长一小时的指定时限内完成清洁，并把洁净程度恢复至A级。环卫办人员会按合约规定及现场情况要求外判承办商在指定时限内纠正相关事项。

2.14 如外判承办商未能按服务合约所订的服务指标提供符合水平的洁净服务，例如未能在指定时限内把公厕的洁净程度由B级或C级恢复至A级，食环署会根据服务合约发出「失责通知书」并扣减其服务月费。有关食环署向外判承办商发出「失责通知书」并扣减其服务月费的个案例子如下：

例子一

2.15 环卫办人员在巡查公厕时，发现男厕洗手盆、尿厕及地面不洁，而女厕及畅通易达厕所的地面不洁，随即向外判承办商员工发出口头警告，要求在15分钟内清洗干净。限时届满后，环卫办人员复查时发现有关问题仍未解决，于是向外判承办商发出「失责通知书」并扣减其服务月费。

例子二

2.16 环卫办人员在巡查公厕时，发现公厕内的抽气槽有污垢，随即向外判承办商员工发出口头警告及要求在15分钟内清理干净。限时届满后，环卫办人员复查时发现有关问题仍未解决，于是向外判承办商发出「失责通知书」并扣减其服务月费。

2.17 由2015年至2020年9月，食环署对外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费的数据如下：

表 4：由 2015 年至 2020 年 9 月食环署对外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费的数据

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (1 至 9 月)
发出「失责通知书」并扣减服务月费数据（宗）	1,018	790	913	1,241	1,157	635

2.18 **表 4** 显示的数据，是食环署就所有街道洁净服务合约向外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费个案的总数。公厕的洁净服务是外判承办商根据街道洁净服务合约提供的其中一项服务，各分区环卫办会各自备存对外判承办商就提供公厕洁净服务而发出「失责通知书」并扣减服务月费个案的记录，但有关记录并没有上呈食环署总部作分项统计。

食环署的巡查

2.19 食环署会透过日常巡查，对外判承办商的工作作出监管。该署的街道洁净服务合约管理人员会按「风险管理」原则执行巡查工作，以评估外判承办商的服务表现。有关的日常巡查工作，主要由各分区环卫办的高级管工负责。高级管工在每天执行的合约管理工作中，均会巡查街道的洁净情况（包括公厕服务），并透过手机应用程式，将巡查结果输入中央电脑系统。此外，环卫办的卫生督察及高级卫生督察负责监督巡查。其中，卫生督察负责督导属下的高级管工的工作及根据有关洁净服务合约所列的条款和条件，监察外判承办商的表现。高级卫生督察负责区内洁净组的整体管理工作，包括策划、组织、统筹、监督、评估等工作。有关食环署各分区环卫办运用「风险管理」原则的日常巡查及监督巡查机制，详情见本署于 2020 年 10 月公布的主动调查报告《食物环境卫生署对外判街道洁净服务的监管》[3]。公厕的洁净服务是外判承办商根据街道洁净服务合约提供的其中一项服务，有关公厕的巡查频次，见下文**第 2.20 及 2.21 段**。

[3] 本署主动调查报告《食物环境卫生署对外判街道洁净服务的监管》全文：https://ofomb.ombudsman.hk/abc/zh-hk/direct_investigations

2.20 就设有厕所事务员的公厕，环卫办的高级管工在值勤期间巡查公厕的次数为每更次巡查最少 1 次。而没有厕所事务员值勤的公厕，环卫办高级管工的巡查次数为每隔 1 个工作天巡查最少 1 次。另外，一些偏远地区的公厕，包括没有车辆通道及位于偏远离岛的公厕，各区环卫办的高级卫生督察可酌情决定合适的最低巡查次数。

2.21 由 2021 年 1 月起，食环署修订内部工作指引，酌情巡查的决定改为由各区环卫办的总卫生督察作出，巡查次数订明不应少于每 10 个工作天巡查 1 次。总卫生督察的酌情决定，须在环卫办妥善存档。

2.22 食环署就外判承办商提供洁净服务的公厕的巡查数据如下：

表 5：食环署就外判承办商提供洁净服务的公厕的巡查数据

年份	外判承办商提供洁净服务的公厕的数目 (a)#	食环署巡查次数 (b)	每间公厕每月平均巡查次数 ((b)/(a))/12
2018	566	170,803	25
2019	555	178,626	27
2020 (1 至 9 月)	589	191,333	36^

\# 有些公厕会因不同规模的维修保养／翻新／优化工程而需暂时关闭，故食环署无需作出巡查，有关数目在 2018 年至 2020 年（1 至 9 月），按年的数字分别为 16 间、31 间及 21 间。

^ 2020 年 1 至 9 月的每间公厕每月平均巡查次数为 191,333/589/9=36(次)(约至个位数)。

2.23 **表 5** 显示，食环署就外判承办商提供洁净服务的公厕的总巡查次数，由 2018 年的 170,803 次，增加至 2020 年（1 月至 9 月）的 191,333 次。该署就每间公厕的平均每月巡查次数，由 2018 年约为 25 次，增加至 2020 年（1 月至 9 月）的 36 次。以一年 365 天计，每间公厕的巡查，在 2020 年（1 月至 9 月）平均每日约超

过 1 次。食环署解释，巡查公厕的频次会因应公厕是否有厕所事务员长驻、是否设于偏远地区及是否因进行翻新工程而暂停服务等因素而有所不同，并非一律须每日巡查每间公厕最少 1 次。

本署就洁净服务巡查的抽查

2.24 就外判承办商提供的洁净服务，食环署会在招标文件中纳入表现为本的服务规定，包括所需服务的范围、预期的洁净程度、纠正欠佳表现的回应时间等。食环署合约管理人员运用「风险管理」的原则，以抽查形式，评估外判承办商的整体服务表现。

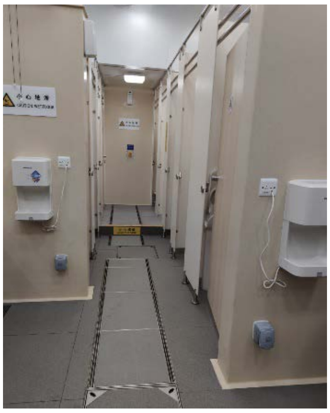
2.25 就食环署对外判承办商提供公厕洁净服务的巡查，本署检视了该署的巡查清单。食环署对外判承办商的巡查旨在确保外判承办商员工有按既定的时间进行清洁工作和配备足够及合适的洁净设备和用具（例如：扫把、百洁布、清洁剂等）；公厕的地面保持干爽，地面 / 墙壁 / 天花 / 外墙保持清洁；厕格（包括厕格门锁、厕所座板及盖、厕纸架、挂钩、扶手、婴儿椅等）、镜子、洗手盆、枧液器、干手机等设备保持清洁和处于可使用状态；以及外判承办商员工穿着整齐合适的制服履行工作，以及保持良好操守。

2.26 本署抽查了食环署就葵青区于 2020 年第三季（7 至 9 月）的巡查记录。记录显示 1 宗葵青区环卫办在巡查时，发现外判承办商未有按既定时间进行清洁工作，事件涉及外判承办商员工不当行为，环卫办于是根据服务合约条款向外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费 1,021 元。

2.27 本署人员于 2020 年 11 月现场视察了分别位于港岛、九龙及新界本地媒体经常谈论的几间高使用率公厕的其中 4 间：香港仔湖南街公厕、深水埗钦州街公厕、将军澳公共交通交汇处公厕及元朗康景街公厕。本署人员留意到，前三间公厕整体洁净程度大致良好，地面、墙壁、门窗、垃圾桶等设施普遍达 A 级洁净程度。其中深水埗钦州街公厕于 2020 年完成翻新，环境和各样设备簇新（**图 7 至图 9**）。本署人员在视察期间观察到外判承办商的厕所事务员不停打扫及清理垃圾桶，保持厕所内清洁卫生。即使女厕有使用者如厕洗手后滴湿地面，厕所事务员亦随即再清理，以保持地面干净。

2.28 至于元朗康景街公厕，环境卫生较差，地面和洗手盆湿滑、部分厕格地面有垃圾、没有厕纸供应、垃圾桶亦装满，公厕内多个设施的洁净程度普遍属 B 级及 C 级（**图 10 至图 12**）。根据食环署的统计，该公厕的使用人次每天多于 3,000 人次。本署人员视察所见，该公厕位置邻近住宅及商贩稠密的街道，使用者络绎不绝。此外，该公厕地面、墙身、厕具等相当陈旧。极高的使用量，以及装置陈旧，即使厕所事务员不停清洁，该公厕的洁净情况亦难以时常保持 A 级程度。食环署表示，康景街公厕曾在 2008 年完成翻新工程，现时已被纳入在 2019/20 年度优化公厕翻新计划，暂定在 2021 年 6 月开展翻新工程，以改善公厕环境。

深水埗钦州街公厕图片 （本署摄于 2020 年 11 月）	元朗康景街公厕图片 （本署摄于 2020 年 11 月）
图 7：钦州街公厕外观 	图 10：康景街公厕外观 
图 8：厕格内干净没有污渍 	图 11：厕格地面有垃圾、垃圾桶装满 

图 9：公厕内环境设备簇新	图 12：公厕地面湿滑
	

维修保养

2.29 有关公厕的维修保养，外判承办商须负责服务合约订明的小型维修保养项目，其他不在服务合约范围内的事项，则会交由建筑署跟进。

2.30 街道洁净服务合约订明，外判承办商提供公厕洁净服务时如发现下述有关公厕设施有故障、渗漏或淤塞情况，外判承办商须即时安排维修，并须负责更换零件的费用。如有关维修保养项目是在食环署巡查时才被发现，外判承办商须在接获食环署通知后 24 小时内，提供物料和人手到指定服务地点进行并完成有关维修保养工程（不论损毁或遗失的原因为何）。食环署表示，有关公厕设施的维修项目已修订，并在 2020 年 8 月起于新订明的街道洁净服务合约实施，修订后的维修项目包括：

(a) 修理／更换水厕厕板和厕板盖；
(b) 修理厕所水箱的尼龙绳索或手柄；
(c) 修理／更换洗手盆、尿厕和洗涤盆下方的气隔；
(d) 修理水厕格／淋浴间的门锁；
(e) 修理衣物挂钩；
(f) 清理轻微淤塞的水厕、尿厕、洗手盆、洗涤盆、水龙头的节流器和地面渠道；
(g) 修理厕纸架／大卷装厕纸架；
(h) 修理告示箱／告示板和视察记录箱；
(i) 修理扶手栏杆、废屑箱等；

(j) 修理枧液器、手部消毒机、厕盆座板消毒机及其他相关消毒设备;

(k) 更换自动感应水龙头、枧液器、手部消毒机、厕盆座板消毒机及尿厕冲水感应器的电池(如适用);以及

(l) 修理可折合婴儿尿片枱(如适用)。

2.31 食环署如发现外判承办商未能于 24 小时内完成指定公厕的维修保养,会根据服务合约发出「失责通知书」并扣减其服务月费。该署设有电脑系统 (合约管理系统),以记录由外判承办商提供洁净服务的公厕的每日巡查结果, 包括记录外判承办商未能于 24 小时内完成维修保养的情况。

本署就维修保养记录的抽查

2.32 本署曾要求食环署提供其在 2015 至 2020 年因外判服务承办商未能在 24 小时内到指定公厕完成维修保养工作,而被该署发出「失责通知书」并扣减服务月费的每年宗数及总数。该署表示有关资料及记录由各分区环卫办各自备存, 各分区环卫办会按情况及需要作出统计、分析及采取针对性改善行动。然而,有关记录并没有上呈至食环署总部作通盘统计和分析。

2.33 本署曾抽查钦州街公厕于 2020 年第三季(7 至 9 月)的维修保养记录,该署经翻查电脑记录后表示,在上述 3 个月,按月分别转介了 16 宗、29 宗及 14 宗个案(共 59 宗个案)予建筑署跟进维修保养工作。该些维修保养项目包括:冲厕感应器失灵、厕格无冲厕水供应、地下沙井淤塞等。由于不涉及外判承办商没有处理维修保养项目,因此该署并没有向外判承办商发出「失责通知书」并扣减其服务月费的个案记录。

2.34 此外, 就前段所述转介予建筑署的 59 宗个案, 食环署的记录显示, 该署在巡查时发现该些设施需要维修, 其中的 58 宗个案已即日转介建筑署跟进, 余下 1 宗个案于 2020 年 9 月 5 日(星期六)发现, 并于同月 7 日(星期一)转介建筑署, 需时两个历日。

2.35 至于外判承办商自行完成维修保养的记录，食环署表示由于服务合约已规定外判承办商须负责提供物料和人手完成小型维修保养项目，因此该署并无要求外判承办商向该署提交该些自行维修的记录。

2.36 就食环署表示，日常透过巡查机制监管外判承办商的维修保养工程（**第 2.19 段**），本署抽查了元朗区环卫办于 2020 年第三季（7 至 9 月）的巡查记录。有关记录显示，环卫办在上述 3 个月，按月分别发现 12 宗、4 宗及 3 宗（共 19 宗个案）须由外判承办商负责维修的个案，涉及的项目包括：修理／更换梘液器、更换自动感应水龙头的电池、修理／更换厕纸架等。该些记录记载了环卫办透过日常巡查发现维修保养项目的日期和时间、负责巡查的高级管工的职位、公厕名称、须维修项目的详情、环卫办通知外判承办商的日期和时间、环卫办进行复查的日期和时间等资料。根据相关的巡查记录，该 19 宗个案皆能在环卫办通知后 24 小时内由外判承办商完成维修保养。

3

由食环署直接提供公厕洁净服务

食环署直接提供公厕洁净服务

3.1 截至2020年9月，由食环署直接提供洁净服务的公厕有198间，主要位于新界地区及离岛非繁忙的地点。该些公厕皆没有提供厕所事务员服务。

3.2 食环署地段清洁工人是公务员，负责在所属地段执行街道清扫工作、清理及清洗垃圾桶，并为地段内的公厕每天提供洁净服务最少两次。该署没有像外判公厕洁净服务一样，为其直接负责清洁的公厕制订以图片显示或以分级方式表达其服务表现指标或评级。该署在其服务指标文件中，亦仅就「旱厕、公厕及公共浴室的管理」事宜，要求地段清洁工人妥善洁净公厕设施，没有提及任何洁净指标或评级。

3.3 地段清洁工人的工作表现受食环署地段管工监管。若管工巡查时发现公厕洁净程度未如理想，会直接要求地段清洁工人采取跟进行动，例如：按指示再进行清洗，直至清洁工作达至满意程度。就公务员工作表现欠佳，按既定机制，上司会给予适切的督导及指导，其工作表现亦会反映在每年的工作评核报告中。如有严重过失，会按公务员的纪律处分机制审理及惩处，包括发出口头劝谕、警告信等。

3.4 本署在调查期间，曾要求食环署提供由2020年1至9月，每月有多少宗个案涉及该署人员因履行公厕洁净服务工作时表现未如理想，该署回复为「零」宗。该署表示，一般而言，就一些简单和轻微的清洁问题，管工会即时指示地段清洁工人进行清洁，以

改善公厕的洁净情况。

食环署的巡查

3.5 食环署地段管工会每个更次巡查其负责管理的公厕 1 次。而在较偏远地区的公厕（即没有车辆通道及位于偏远离岛的公厕），地段管工则会每星期巡查 1 次。截至 2020 年 9 月，在食环署直接提供洁净服务的 198 间公厕中，有 63 间位于较偏远地区。

3.6 截至 2020 年 9 月，食环署有地段清洁工人 513 名，负责在所属地段执行街道清扫工作，包括洁净公厕等工作。负责日常监察地段清洁工人的管理人员有：高级卫生督察 19 人、卫生督察 19 人、巡察员 67 人及管工 316 人，总共 421 人。上述所有人员皆为公务员。

3.7 上述管理人员除监察公厕洁净服务工作外，还需处理其他主要工作，包括监察街道洁净服务（清扫、清洗街道等）、调查及回复市民的投诉、对公众洁净违例事宜（例如乱抛垃圾、随地吐痰）采取执法行动、管理洁净设施（例如各类型的垃圾收集站、废屑箱、烟蒂箱、狗粪收集箱）及处理文书和人事管理事宜。

表 6：食环署就该署直接提供洁净服务的公厕的巡查数据

年份	食环署直接提供洁净服务的公厕的数目 (a)#	食环署巡查次数 (b)	每间公厕每月平均巡查次数 ((b)/(a))/12
2018	216	44,952	17
2019	211	43,578	17
2020（1 至 9 月）	195	35,969	20^

有些公厕会因不同规模的维修保养 / 翻新 / 优化工程而需暂时关闭，故食环署无需作出巡查，有关数目在 2018 年至 2020 年(1 至 9 月)，按年的数字分别为 1 间、2 间及 3 间。

^ 2020 年 1 至 9 月的每间公厕每月平均巡查次数为 35,969/195/9=20(次)（约至个位数）。

3.8 **表 6** 显示，食环署在 2018 及 2019 年每年就该署直接提供洁净服务的公厕，平均每间公厕每月巡查的次数同为 17 次。2020 年 1 至 9 月，平均每间公厕每月巡查 20 次，比前两年的每月平均巡查次数为高。综观上述数据，以一年 365 天计，每间公厕平均每日巡查少于 1 次，而每月平均巡查的次数亦比由外判承办商提供洁净服务的公厕少（**表 5**）。食环署解释，巡查公厕的频次会因应公厕是否提供有厕所事务员服务、是否设于偏远地区及是否因进行翻新工程而暂停服务等因素而有所不同，并非一律须每日巡查每间公厕最少 1 次。

维修保养

3.9 食环署没有为该署直接提供洁净服务的公厕设置厕所事务员，该些公厕的维修保养工作，包括公厕的结构、饰面、固定装置和配件，以及供水及排水系统等，不论工程规模大小，食环署会全部交由建筑署跟进。如该署管工发现设施需要维修保养，会拍下照片记录设施的相关情况并填写小型工程订单，即日向建筑署「维修热线中心」（经部门内部使用的维修热线或维修热线网站）提出维修要求。

4

食环署就有关公厕的投诉及恶意破坏公厕设施的处理

公厕投诉统计

4.1 根据食环署的记录，该署在 2015 至 2020 年 9 月接获有关公厕投诉的数据如下：

表 7：2015 至 2020 年 9 月食环署接获有关公厕投诉的数据

年份	接获的投诉总数 (宗)	涉及外判承办商提供洁净服务的公厕 (宗)	涉及食环署提供洁净服务的公厕 (宗)	其他~ (宗)
2015	2,343	2,124 (90.7%)	176 (7.5%)	43(1.8%)
2016*	2,774	2,448 (88.2%)	303 (10.9%)	23(0.8%)
2017	2,913	2,538 (87.1%)	352 (12.1%)	23 (0.8%)
2018	2,626	2,278 (86.7%)	301 (11.5%)	47 (1.8%)
2019	2,367	2,055 (86.8%)	241(10.2%)	71(3.0%)
2020（1 至 9 月）	1,777	1,590 (89.5%)	171 (9.6%)	16 (0.9%)

~ 其他个案包括提出建议及未有指明公厕名称的投诉。

* 因四舍五入至小数点后个位，分项的百份比总和小于 100%。

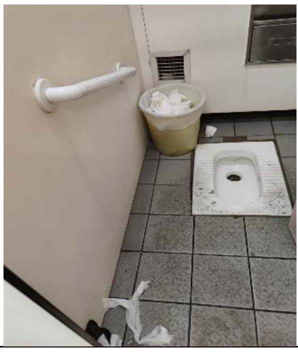
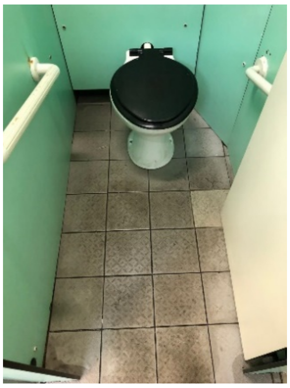
4.2 过往，食环署并没有有关公厕投诉的分项统计和分析，例如被投诉最多的公厕名单、投诉次数及内容摘要等。

4.3 由2020年6月开始，该署因应《审计署署长第七十三号报告书》(2019年10月)[4]的建议，提升投诉管理资讯系统，在系统内记录更多与公厕投诉有关的资料，并每月分析有关数据，包括各被投诉公厕的名称、投诉次数及内容性质分类。

4.4 食环署向本署提供了2020年11月的投诉统计数据，该些数据分析了19个分区环卫办分别收到的投诉总数、投诉内容性质分类(例如有臭味、不洁、缺乏消耗品等)，以及每个分区的投诉涉及哪一间公厕等资料。食环署的统计资料显示，元朗区共有183间公厕，是全港最多公厕的分区。在2020年11月，元朗区共接获27宗公厕的投诉。本署于2021年3月派员视察了元朗区其中4间较多投诉的公厕：康景街公厕、小商新村公厕、宏业街公厕及米埔村公厕。

4.5 食环署的资料显示，康景街公厕的投诉主要涉及清洁卫生问题。本署于2021年3月的视察所得与2020年11月的视察所得，大致相同。该公厕的使用量极高但装置陈旧，即使厕所事务员不停清洁，洁净情况亦难以时常保持A级程度(**第2.28段**)。小商新村公厕的投诉主要涉及气味问题，虽然公厕内大致洁净，亦装有多部抽气扇，但有部分抽气扇没有开启。本署视察时，发现该公厕的男厕及女厕皆有发出明显臭味。宏业街公厕的投诉主要涉及装备。本署视察时发现女厕设有3个洗手盆，位于中间的洗水盆的水龙头没有供水。

[4] 《审计署署长第七十三号报告书》(2019年10月)，全文可参阅审计署网页：https://www.aud.gov.hk/chi/pubpr_arpt/rpt_73.htm.

康景街公厕 （本署摄于 2021 年 3 月） 图 13：厕格地面有垃圾 	**小商新村公厕** （本署摄于 2021 年 3 月） 图 16：公厕设计通风 	**宏业街公厕** （本署摄于 2021 年 3 月） 图 19：公厕外观 
图 14：厕格地面湿滑 	图 17：厕格地面干爽 	图 20：厕格干净没有污渍 
图 15：公厕地面湿滑 	图 18：抽气扇没有开启，公厕内有臭味 	图 21：女厕中间的 1 个水龙头没有供水 

恶意破坏设施问题

4.6 为保持公厕卫生清洁及设施不被恶意破坏，海外地区及国家（例如新加坡）的执法人员会不时巡查公厕，对用后不冲厕或恶意破坏公厕设施的人士，予以罚款。

4.7 在本港，传媒及关注团体时有报道公厕使用情况差劣，以及报道一些公厕设施被恶意破坏的事件。食环署认为，要对使用后不冲厕等行为执法，难度甚高，因为有关调查搜证会涉及侵犯个人私隐，容易引发市民与该署人员争执。食环署表示，若发现公厕被恶意破坏，会报警处理。

4.8 由 2015 至 2020 年 9 月，食环署每年就公厕（包括外判承办商及该署直接提供洁净服务的公厕）被恶意破坏的情况报警处理的数据如下：

表 8：2015 至 2020 年 9 月有关公厕设施被恶意破坏的数据

年份	公厕设施被恶意破坏的宗数（宗）
2015	0
2016	1
2017	1
2018	13
2019	89
2020 年（1 至 9 月）	46

4.9 食环署认为，以宣传教育及提升管理质素、改善公厕设施、制订长远改善计划等措施改善公厕的卫生情况，会更能有效处理不妥善使用公厕及破坏公厕设施的问题。为呼吁市民使用公厕时保持公德心和顾及他人，该署制订了「使用厕所守则」，并在每间公厕的当眼位置将贴了「清洁龙阿德」和「使用厕所设施」等宣传海报及贴纸，更透过厕所内的广播系统发放信息，以教育使用人士保持厕所清洁卫生和正确使用公厕设施。

图 22：「使用公厕设施」标贴图片（资料来源：食环署）



图 23：「使用厕所守则」标贴图片（资料来源：食环署）



4.10 食环署透过不同渠道，包括播放电视宣传片和电台宣传声带，在主要公共交通设施如港铁站、巴士站张贴宣传海报，在公共地方派发小册子和单张，在「清洁龙阿德」的社交平台专页发送帖子，并安排「清洁龙阿德」在公众场合及社区活动中亮相，宣扬有关保持厕所清洁卫生和正确使用厕所设施的信息。该署表示会继续使用「清洁龙阿德」的社交平台专页，呼吁公厕使用者保持公德心和顾及他人。

4.11 2021年1月，食环署推出专题网页[5]，综合介绍该署有关改善环境卫生及公厕服务等工作。同时，专题网页亦为市民提供有关保持环境卫生的资讯和建议，希望市民可以全力配合。

实施改善措施

4.12 食环署表示，一直有积极透过不同途径（包括透过互联网和实地视察），探索于公厕应用新设施及新科技。参考欧洲的经验，该署在2019年5月与建筑署等工务部门研究在香港引入自动洁净厕所的可行性。2019年9月，该署接洽一家专营自动洁净公厕的欧洲公司，现正继续研究使用该公司的自动洁净厕所的可行性。

4.13 在改善公厕设施方面，食环署在多个公厕试行和应用不同新科技和技术，主要措施如下。

4.14 2019年3月至2020年5月，食环署在旺角洗衣街花园公厕试用臭氧技术，把臭氧注入冲厕系统，消除公厕洁具内的细菌和分解洁具上的气味，以消除难闻气味和改善公厕内的空气质素。该署曾派员到现场采样和检测，发现公厕臭味的浓度及空气中氨气水平均有明显改善。食环署正计划在2021年第三季把试验计划扩展至更多公厕。

4.15 食环署完成翻新德华公园公厕后，在2019年起试用氧聚解空气处理技术，透过使用滤芯材料先对污染物进行吸附及分解，以消除难闻气味和改善公厕内的空气质素。其后有关技术亦应用于黄大仙上元街公厕、佐敦道公厕、元朗击壤路公厕及屯门码头公厕。该署透过派员到现场采样和检测，发现公厕空气中氨气和细菌水平低于试用前。

4.16 自2019年起，食环署要求建筑署试验在荃湾多层停车场大厦公厕、德华公园公厕和山顶凌霄阁公厕进行翻新工程时，安装结合洗手盆、枧液机及干手机的一站式镜柜型洗手盆设施，减少使用者洗手后弄湿地面的机会。此外，食环署计划在所有新落成的公厕安装高风量的电动干手机，并在洗手盆地下设置内置的干地吹风机，以减少地面湿滑的情况。

---

[5] 食環署專題網頁：https://www.fehd.gov.hk/tc_chi/events/keep_clean2020-2021/index.html

4.17 自 2019 年起，食环署在糖水道公厕、修顿中心公厕、坚拿道公厕、荃湾多层停车场大厦公厕，试用纳米空气净化技术，透过纳米催化涂层，结合高效等离子产生器分解空气中的污染物及异味分子。

4.18 此外，该署亦在宁富街公厕、博览道东公厕、洋松街公厕、大美督公厕，试用微藻绿墙系统，利用灯光照射在装载着微藻的透明管状墙上，将室内的二氧化碳转化成氧气。该署透过仪器检测，发现应用上述新技术和措施有效改善公厕的空气质素。

5

建筑署的维修保养服务

背景

5.1 食环署是负责管理公厕的部门，主要负责管理公厕的日常洁净服务及小型维修（**第 2.29 段**）。如需进行较大规模的维修保养工程，食环署会委托建筑署处理。

5.2 按照现行机制，建筑署根据既定的工务工程采购程序及《物料供应及采购规例》，透过公开招标聘用共 10 个「维修定期合约承建商」(「承建商」)，为各政府部门（包括食环署）维修政府设施，维修项目包括公厕的维修保养工程。获聘用的承建商的名册属公开资料，市民可在发展局的网页[6]查阅。

5.3 建筑署会就维修保养工程向承建商发出施工令。该署会因应工程规模，以及需维修保养项目的状况拟订工程细节和费用，以及施工日期和完工日期。当承建商的服务表现未能符合要求，例如未能按施工令所订的日期完工，建筑署会将事情记录在案，并反映在其每季的表现评核报告中。

5.4 建筑署须就承建商的表现，按发展局《承建商管理手册》第 4 章「承建商表现报告」的指引，在其季度评核的评分中作出汇报。根据《承建商管理手册》，如承建商于连续两个季度表现评核中被评为「持续差劣」(“Adverse”)，即代表承建商被评定为「不合格」，建筑署可建议发展局暂停该承建商竞投相关工程类别的公共工程，甚或移除其认可公共工程承建商资格。被移除资格的承建商，在移除日起计算的两年内，不可重新申请纳入名册之内。

---

[6] 发展局的「认可公共工程承建商名册」网址：
https://www.devb.gov.hk/Contractor.aspx?section=80&lang=2

工程缓急的分类及预算完成所需时间

5.5 建筑署于 1999 年 9 月设立维修热线中心。维修热线中心收到食环署的维修要求后，会根据个案的严重程度将维修工程分为三个类别，然后直接安排承建商进行维修：「危急维修」、「紧急维修」及「一般维修」。详情如下：

表 9：建筑署就公厕维修保养工程的分类

工程分类	情况	举例项目	承建商跟进的时限
危急维修	对占用/使用人或公众构成即时危险	石屎剥落、厕格冲水喉管爆裂、地下沙井淤塞	在接获通知后 1 小时内处理危急维修
紧急维修	对占用/使用人或公众不构成即时危险，但严重妨碍设施的使用或管理部门运作	尿盆淤塞、厕格门锁损坏、没有冲厕水供应	在接获通知后 1 个历日内进行临时维修，3 个历日内完成维修工程
一般维修	对占用/使用人或公众不构成即时危险，亦不会严重防碍设施的使用或管理部门运作	油漆剥落、天台地砖松脱	在接获通知后 5 个历日内进行临时维修；12 个历日内完成维修工程

5.6 除上述三类简单的小型维修工程外，建筑署维修热线中心会将维修工程范围较大或性质较复杂的个案交予该署的分区组别跟进。分区组别会因应公厕的状况和食环署的维修要求拟订工程内容、工程预算及施工日期，然后交由承建商跟进。该些工程包括石屎剥落、暗藏水管渗漏、天面漏水等。该些经由维修热线中心以及循其他渠道转交建筑署跟进而性质较复杂的个案，按年占所有公厕的维修保养工程约两成。

5.7 建筑署维修热线中心每年接获经由各政策局/政府部门发出超过 30 万个维修要求。其中公厕的维修要求约 1 万个（**表 10**）。公厕的小型维修工程中，界定为「危急维修」及「紧急维修」的个案约占九成。余下约一成为「一般维修」个案，对占用人/使

用人或公众不构成即时危险，亦不会严重妨碍设施的使用或管理部门的运作。换言之，建筑署会要求承建商于 1 小时至 3 个历日内完成维修约九成的个案。至于性质较复杂的工程（**第 5.6 段**），按年平均额外约有逾 2000 宗，近乎 100%皆能在施工令指定完工日期前完工。根据建筑署的记录，在 2015 至 2020 年 9 月（**表 10**）期间，每年有逾 1 万宗公厕维修保养工程，近乎 100%皆能在指定时限内完工。每年只有个别延误个案（**表 12**）。

5.8 根据建筑署的记录，由 2015 至 2020 年 9 月，该署进行公厕维修保养工程的数据如下：

表 10：2015 至 2020 年 9 月建筑署维修公厕的数据

		2015	2016	2017	2018	2019	2020 (1 至 9 月)
(a)	进行了公厕维修保养工程的宗数	11,396	11,824	11,582	13,600	15,218	11,975
(b)	上述(a)项中，涉及延误的工程	6	8	1	2	3	0
(c)	上述(b)项中，延误最长的工程日数(天)	192	183	87	95	54	0

5.9 **表 10** 显示，建筑署在 2015 至 2019 年进行公厕维修保养工程的宗数，每年介乎 11,396 至 15,218 宗（**表 10，(a)项**），同期只有个别工程出现延误，按年只有 1 至 8 宗（**表 10，(b)项**）。2020 年 1 至 9 月，工程宗数有 11,975 宗，但延误个案为零宗。

5.10 根据建筑署的记录，由 2015 至 2020 年 9 月，并无承建商因承办公厕维修保养工程的表现「持续差劣」，而被建筑署暂停或移除其认可公共工程承建商的资格。

5.11 本署抽查了钦州街公厕于2020年第三季（7至9月）的维修记录（**第2.33段**），以了解建筑署接获食环署的公厕维修保养要求后，有否适时妥善跟进承建商的施工进程。根据建筑署提供的资料，该署维修热线中心（**第3.9段**）的电脑系统会记录接获食环署维修要求的日期和时间，维修热线中心向承建商发出施工令的日期和时间，以及承建商的完工日期。建筑署的记录显示，在2020年7至9月，接获食环署共59宗维修保养个案。就各个「危急维修」、「紧急维修」、「一般维修」要求，建筑署一般能在接获食环署的通知同日或下一个历日向承建商发出施工令。而承建商就所有工程都能在1个历日内完工，没有延误个案。该些维修保养项目包括：冲厕感应器失灵、厕格无冲厕水供应、地下沙井淤塞等。

就承建商延误个案的处理

5.12 就承建商因工程延误未能于施工令指定完工日期前完工，建筑署可根据工务工程合约条款向承建商征收「算定损害赔偿」（“liquidated damages”）。工务工程合约所订明的「算定损害赔偿」，是指因承建商延误而引致政府蒙受的财务损失的真实估算金额。因此，施工令若因超出承建商控制范围（例如恶劣天气）而在原订的目标完工日期后完成，一般不能视为由承建商造成的延误。

5.13 「算定损害赔偿」的计算方式，详载于《发展局工务技术通告4/2003号》。建筑署根据该工务技术通告的方程式订定每日赔偿额，主要是因应有关施工令的金额和施工期，计算因承建商延误而引致政府每日已投放资本（“recovery of capital investment”）和工程监督（“supervisory cost”）方面的损失。该工务通告清楚列明「算定损害赔偿」必须为财务损失的真实估算金额及不能视为罚款（“penalty”）。

5.14 在2015至2020年9月期间，建筑署就涉及公厕维修发出「算定损害赔偿」申索的数据如下：

表 11：2015 至 2020 年 9 月建筑署向承建商发出「算定损害赔偿」申索的数据

		2015	2016	2017	2018	2019	2020（1 至 9 月）
(a)	发出「算定损害赔偿」申索的宗数	4	7	1	1	2	0
(b)	就 (a) 项，涉及的承建商数目	2	4	1	1	2	0
(c)	最高赔偿额（约至元位）	500	10,801	11,465	1,091	1,095	0
(d)	最低赔偿额（约至元位）	54	2	11,465	1,091	13	0
(e)	平均赔偿额（约至元位）	257	1,713	11,465	1,091	554	0

5.15 有关**表 11**，在 2020 年 1 至 9 月，建筑署并没有发现承建商有延误个案。因此，在上述期间没有作出「算定损害赔偿」申索。至于在 2015 至 2019 年期间，建筑署每年就「算定损害赔偿」申索最高赔偿额及最低赔偿额的个案（共 8 宗个案）详情如下。

表 12：2015 至 2019 年建筑署每年就「算定损害赔偿」申索的最高赔偿额及最低赔偿额个案

年份	最高赔偿额个案	最低赔偿额个案
2015	公厕工程项目：梅窝码头公厕维修坑板渗漏工程 施工令发出日期：2015 年 1 月 28 日 指定完工日期：2015 年 4 月 27 日	公厕工程项目：白沙湾教堂站公厕更换感应式自动冲厕阀 施工令发出日期：2015 年 3 月 19 日 指定完工日期：2015 年 4 月 18 日

	实际完工日期：2015年10月30日（延误186日） 施工令金额#：2411元 算定损害赔偿金额#：500元	实际完工日期：2015年8月21日（延误125日） 施工令金额#：320元 算定损害赔偿金额#：54元
2016	公厕工程项目：大南街公厕及浴室翻新工程 施工令发出日期：2016年3月7日 指定完工日期：2016年6月30日 实际完工日期：2016年11月7日（延误130日） 施工令金额#：210,000元 算定损害赔偿金额#：10,801元	公厕工程项目：龙岗道公厕维修天花、墙身混凝土及批荡饰面 施工令发出日期：2016年10月2日 指定完工日期：2017年1月29日 实际完工日期：2017年2月14日（延误16日） 施工令金额#：330元 算定损害赔偿金额#：2元
2017	（全年唯一收取「算定损害赔偿」的个案） 公厕工程项目：东平洲公厕维修破损外墙木制装饰面板工程 施工令发出日期：2017年7月16日 指定完工日期：2017年8月14日 实际完工日期：2017年11月9日（延误87日） 施工令金额#：49,000元 算定损害赔偿金额#：11,465元	

<table>
<tr><td>2018</td><td colspan="2">（全年唯一收取「算定损害赔偿」的个案）

公厕工程项目：贤居里公厕更换破损明渠渠盖工程

施工令发出日期：2018 年 11 月 1 日

指定完工日期：2018 年 12 月 10 日

实际完工日期：2019 年 3 月 15 日（延误 95 日）

施工令金额[#]：17,200 元
算定损害赔偿金额[#]：1,091 元</td></tr>
<tr><td>2019</td><td>公厕工程项目：忠信里公厕更换破损洗手盆柜枱面工程

施工令发出日期：2019 年 7 月 3 日
指定完工日期：2019 年 9 月 15 日

实际完工日期：2019 年 9 月 30 日（延误 15 日）

施工令金额[#]：120,000 元
算定损害赔偿金额[#]：1,095 元</td><td>公厕工程项目：机利士南路公厕维修洗手盆电子水龙头及清除淤塞尿盆工程

施工令发出日期：2019 年 12 月 27 日

指定完工日期：2019 年 12 月 29 日

实际完工日期：2020 年 1 月 2 日（延误 4 日）

施工令金额[#]：250 元
算定损害赔偿金额[#]：13 元</td></tr>
</table>

[#] 金额约至元位。

5.16 从**表 12** 的 8 宗个案可见，由于建筑署须按《发展局工务技术通告 4/2003 号》中的方程式计算因承建商延误而引致政府每日已投放资本和工程监督方面的损失而订定每日赔偿额（**第 5.13 段**），及所计算的各宗「算定损害赔偿」个案的金额必须与施工令的金额挂钩，当施工令的金额愈高，「算定损害赔偿」的金额便愈高，反之亦然。「算定损害赔偿」的计算方式虽然已考虑到承建商

须「赔偿」因其延误而引致政府**每日**已投放的资本和工程监督方面的损失，但本署调查发现有关「算定损害赔偿」的金额因施工令的金额不高，赔偿额亦会偏低。以 2015 年最低赔偿额个案为例，该工程原须于 31 天内完成（由 2015 年 3 月 19 日至 2015 年 4 月 18 日），但最终延误了 125 日才完工。由于施工令金额不高（320 元），「算定损害赔偿」金额只是 54 元。2016 年最低赔偿额个案则显示，该工程延误了 16 日。同样地，由于施工令金额不高（330 元），「算定损害赔偿」金额只是 2 元。工程延误，若引致部分公厕设施未能开放使用，对使用者造成不便。赔偿额偏低，并未能反映延误问题的严重性，亦难以对承建商产生足够的阻吓作用。

6

食环署及建筑署就公厕的维修保养、翻新工程的协调和沟通

公厕的维修保养

6.1 食环署的外判承办商会根据合约条款负责服务合约订明的维修保养项目，其他不在服务合约范围内的事项，则会转介建筑署，并由后者委聘承建商跟进。食环署转介公厕设施的维修保养个案予建筑署的程序如下：

- 食环署会先核实该项损坏是否属于该署与外判承办商的服务合约订明的维修保养项目（**第 2.29 段**）。如属实，食环署会通知相关外判承办商根据合约进行维修工程。

- 如维修项目并非食环署外判承办商负责的维修保养工程类别或属食环署直接提供洁净服务的公厕设施，食环署会向建筑署的「维修热线中心」（**第 3.9 段**）呈报及要求进行维修保养工程。

6.2 食环署转交个案予建筑署后，该署会向食环署发出一个参考编号，以作记录及供日后查询，但该署无须就个别工程向食环署汇报进度。食环署如欲了解个别个案的进度，可凭参考编号，向建筑署查询。待维修保养工程完成后，建筑署的承建商会通知食环署工程完成并作记录确认。

6.3 自 2019 年第二季起，食环署与建筑署和机电工程署研发使用流动应用程式连结部门的电脑系统，包括「维修热线中心」电

脑系统，以共享部门之间有关维修保养工程的日期和进度等资料。该应用程式能让食环署与建筑署有效地互通资讯，并增加资讯透明度。该系统亦有记录包括发现缺漏的日期和时间及提出维修要求的日期和时间，以作出统计和分析。食环署会透过流动应用程式向建筑署提出维修要求，并监测进度，以加快公厕的维修保养流程和部门间的沟通。

6.4 截至 2019 年 11 月，食环署已在南区、旺角区及西贡区共 3 个分区推行上述流动应用程式试验计划，并定名为「小型工程定单记录系统」。2020 年 3 月，该计划已推展至 19 个分区全面使用。食环署表示，「小型工程定单记录系统」能让该署及建筑署有效地互通资讯，并增加资讯透明度，协助加快提交维修报告，加强监测维修进度及有效记录维修工程的相关资料。

公厕翻新工程

6.5 自 2000 年起，食环署推行「优化公厕翻新计划」。在一般情况下，该署会按以下准则决定进行翻新工程的公厕名单：

（1） 设计过时且未曾进行过全面翻新工程；
（2） 内部维修保养状况欠佳；
（3） 使用率高（使用率每天达 300 人次或以上）；以及
（4） 位于热门景区或旅游景点。

6.6 食环署在 2019/20 年度推行「优化公厕翻新计划」之前，每年会将建议翻新公厕的数目及名单提交建筑署。公厕的翻新工程，是透过基本工程储备基金分目 3004GX 拨款进行。每年成功获得拨款的翻新工程没有固定的数目，而是需视乎每年拨款情况而定。

6.7 食环署展开公厕翻新工程项目时，会视乎个别实况，咨询相关部门（例如建筑署）及持份者，以便建筑署制订翻新工程设计方案。一般而言，在计划翻新工程前，该署会咨询相关区议会和持份者的意见，包括附近居民及地区人士，并就他们提出的意见，例如厕格和洗手盆的分配、数目、便利使用者的特别设施、工程期间提供流动厕所的数目和位置等，在可行的情况下作出跟进和配合。当翻新计划的详情确实后，该署会向相关区议会提交文件介绍及

报告有关计划内容，并待区议会同意后才开展工程。

6.8 另外，食环署会就一些与公厕规划、设置和管理政策有关的事宜咨询立法会。例如在 2019 年 4 月曾就未来 5 年翻新公厕的计划，咨询立法会食物安全及环境卫生事务委员会，并提交讨论文件作会上讨论。

6.9 除了咨询区议会和立法会，食环署自 2018 年 4 月起定期与旅游事务署沟通，接收业界对主要旅游景点的公厕翻新工程的意见。

6.10 此外，食环署会与一些非官方组织保持沟通。该署会参考和广纳非官方组织和公众的意见，应用于翻新公厕，并引入新科技，改善公厕的设备及管理。

6.11 食环署在 2001 年编订了《公厕标准设施手册》(「《公厕手册》」)，就公厕的建筑设计、通风设备、灯光、内置各项设施的配置、安装、用料等提供指引，供翻新公厕时作为参考标准。《公厕手册》曾在 2004 年及 2011 年更新。

6.12 在翻新公厕时，建筑署会参照食环署制订的《公厕手册》，并征询食环署的意见及按每个项目的个别情况，包括工程内容、规模、场地条件及空间规划等，与食环署商讨后落实公厕设计方案。过程中，建筑署会向食环署提供有关公厕整体布局、外观、颜色及用料等的专业意见。

6.13 《审计署署长第七十三号报告书》(2019 年 10 月)指出，有部分公厕长时间没有翻新。截至 2020 年 9 月，在食环署管理的 808 间公厕中，有 65 间(8%) 在过去 10 年并没有纳入「优化公厕翻新计划」。

6.14 就本署的调查，食环署提供进一步资料。该署表示，由 2000 至 2019 年(共 20 年)，共有 355 间(43%)公厕完成翻新工程，平均每年完成约 18 间公厕的翻新工程。按本署要求，食环署提供了两间最长时间未获翻新公厕的名单，以及该两间公厕的现况，详见**表 13**。

表 13：最长时间未获翻新的公厕
（截至 2019 年）

	公厕 名称	没有翻新的年期	公厕的现状
1.	皇后大道中公厕	21 年	皇后大道中公厕已纳入「优化公厕翻新计划」内。该公厕位于中环皇后大道中一座私人商业楼宇地下。由于公厕翻新计划改动涉及楼宇公用部分，食环署及建筑署已多次与大厦业主商讨设计方案，惟大厦业主一直未有接受有关改动建议。经反复研究后，食环署决定以不改动结构墙及原有间隔的方式进行优化工程，代替原订的翻新工程。有关的优化工程已在 2020 年 9 月展开，并在 2021 年 4 月完工。
2.	将军澳村公厕	18 年	将军澳村公厕已纳入「优化公厕翻新计划」内。翻新工程已在 2020 年 5 月展开，并在 2021 年 3 月完工。

6.15 **表 13** 显示，全港两间最长时间未获翻新的公厕，时间分别长达 21 及 18 年。建筑署提供皇后大道中公厕于 2017 年 2 月（优化工程前）拍摄的照片显示，该公厕光线比较昏暗，设施颇为陈旧，部分金属设施（例如枧液器）出现锈蚀，并引致墙身出现污渍。

皇后大道中公厕，摄于 2017 年 2 月
（资料来源：建筑署）

图 24



图 25

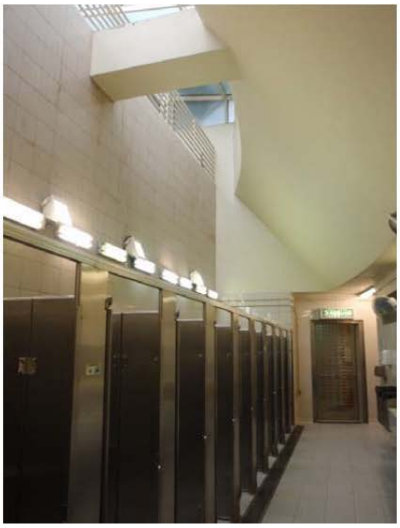


图 26



6.16 在 2018/19 年度，食环署提出加强「优化公厕翻新计划」，并获纳入财政预算案中，由 2019/20 年度起 5 年内计划展开共约 240 项公厕翻新或优化工程，获政府拨款超过 6 亿元，详情如下：

表 14：2019/20 至 2023/24 年「优化公厕翻新计划」时间表

年度	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	总计
展开翻新或优化工程的公厕数目（间）	42	49	50	50	49	240

6.17 **表 14** 显示，在政府增加拨款后，由 2019/20 至 2023/24 年（共 5 年），每年有 42 至 50 间公厕纳入翻新工程（平均每年有 48 间），多于以往 9 年（由 2010/11 年至 2018/19 年）平均每年有 18 间公厕纳入翻新工程（**第 6.14 段**）。虽然政府已增加拨款纳入更多公厕进行翻新工程，但以全港有 808 间公厕，每年翻新平均 48 间及撇除日常的维修保养计，每间公厕需时约 17 年才获翻新一次。

7

本署的评论及建议

绪言

7.1 公厕的洁净程度良好，以及设备保养得宜，可为市民及游客提供便利，亦可提高本港的声誉及形象。根据旅游发展局的数据，2019 年 1 至 12 月，访港的游客就有 55,912,609 人次之多[7]。若公厕洁净程度和设备保养不理想，对市民和游客均造成不便，甚至影响游客对香港的印象。

7.2 截至 2020 年 9 月，食环署负责管辖分布全港各区的 808 间公厕，是香港主要的公共设施之一，其中不少公厕属高使用率公厕。公厕要保持清洁卫生，使用者固然须自律守规；而公厕设施在高使用量的情况下，食环署、其外判承办商及负责日常维修工作的建筑署亦须尽力维持公厕设施的状况良好和清洁干净。以深水埗钦州街公厕为例，该公厕在翻新后设备簇新，本署视察当日所见，该公厕的前线清洁工人已尽力维持公厕洁净，但因有个别使用者用后没有保持环境卫生，洁净情况会受到影响（**第 2.27 段**）。

7.3 尽管食环署近年引入不少新科技和措施以改善公厕的环境卫生和设备，但不时仍有报道指部分公厕的卫生情况欠佳、设施陈旧及有损坏项目待修，反映当局在管理及维修公厕方面的机制及工作仍可改善。本署是次主动调查发现，政府就管理公厕的洁净服务、维修保养及翻新工程方面，有以下可改善之处。

[7] 资料来源：旅游发展局网页：
https://securepartnernet.hktb.com/filemanager/intranet/pm/VisitorArrivalStatistics/ViS_Stat_C/ViS_C_2021/Tourism%20Statistics%2001%202021.pdf

本署的评论

(一)「高使用率公厕」的界定准则欠妥善

7.4 公厕的使用率，是食环署决定投放多少资源提供洁净服务及是否把该公厕纳入翻新计划的主要考虑因素。使用率每天达300人次或以上的公厕，食环署将之界定为「高使用率公厕」，会要求外判承办商安排厕所事务员长驻该公厕（**第2.4段**）。至于不属「高使用率公厕」，该署会透过外判承办商安排清洁人员恒常提供厕所洁净服务。然而，就如何计算公厕的使用率，食环署早年并没有一套统计方案。直至2018年，该署聘请服务承办商进行调查，其后在2019年始推广至795间公厕进行人流统计调查，以统计各公厕的使用人次（**第2.7段**）。

7.5 食环署把使用率每天300人次或以上的公厕一律界定为「高使用率公厕」。本署分析了食环署在2019年进行的公厕人流统计报告的数据（**第2.8段及表2**），发现「高使用率公厕」共有248间，占总数31%，其中有101间（占所有「高使用率公厕」的41%）的使用率达每天1,000人次或以上。当中甚至有15间（占所有「高使用率公厕」的6%）的使用率每天超逾3,000人次，是高使用率每天300人次基准的10倍。本署认为，在维修保养，巡查和翻新等方面，食环署把使用率每天300人次的公厕作同一看待，并不合理。

7.6 本署亦认为，食环署应检讨高使用率的定义，以及把公厕分为三个级别的机制。该署应全面分析各公厕的使用率以分辨需要特别处理的类别。该署亦应采取不同的管理规划措施，包括按需要增加日常清洁的人手、进行深层清洁次数以及巡查次数。为臻完善，该署应按实际情况参考和整合包括各区人口特性及游客数量、个别公厕规模和人流统计等数据，妥善及灵活调配资源改善公厕的规划和管理。

(二)未有分析外判承办商失责事项

7.7 就外判承办商提供洁净服务的公厕，食环署根据服务合约监管外判承办商的服务表现。该署与外判承办商签订的合约，已订立各项服务表现指标。当外判承办商提供的洁净服务不达标，环卫办可向其发出「失责通知书」并扣减服务月费（**第2.13至2.14段**）。

若外判承办商未能在24小时内到指定的公厕完成维修保养，该署亦可发出「失责通知书」并扣减其服务月费（**第 2.31 段**）。

7.8 食环署各分区环卫办各自备存向外判承办商发出「失责通知书」的资料，并会按情况需要作出统计和分析。不过，有关记录并没有上呈至食环署总部，结果总部并没有整合和分析相关记录（**第 2.18 和 2.32 段**）。究竟有多少外判承办商就公厕的洁净服务未能达标，主要涉及哪些外判承办商，以及未能符合服务水平的原因为何等情况，食环署作为公厕的管理部门，理应加强分析问题所在及提出针对性的改善办法，以提升其监管效能。

7.9 就食环署的巡查，该署主要集中资源巡查设有厕所事务员的「高使用率公厕」，对于「低使用率公厕」巡查较少，对于偏远的公厕巡查次数则更疏落，未能每日巡查1次（**第 2.23 段**）。本署认为，基于资源所限，该署的做法大致合理。不过，食环署亦不应忽略该些不属高使用率的公厕及位于偏远地区的公厕。尤其是在假日期间，大量市民会到访乡郊，使平时使用率不高的偏远地区公厕的使用率骤然增加。本署留意到，该署过往就偏远地区公厕的巡查，是由环卫办的高级卫生督察酌情决定巡查频次，但署方指引没有设定固定的巡查频次及最低次数。本署认为，这样可能会出现巡查次数参差，甚至有个别偏远公厕在过长时间有机会没有被巡查的情况。本署得知，食环署由2021年1月起实施新修订的内部指引，就偏远地区的公厕，巡查次数订明不应少于每10个工作天巡查1次（**第 2.21 段**）。

(三）食环署直接提供洁净服务的公厕的管理制度欠理想

7.10 供外判承办商遵照的公厕洁净服务表现指标，例如公厕洁净程度须达至A级水平（**第 2.10 至 2.11 段**），对食环署直接提供洁净服务的公厕不适用（**第 3.2 段**）。对于外判承办商提供洁净服务的公厕，若其服务不符合合约要求的水平，食环署可向外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费（**第 2.14 及 2.31 段**），但对于该署直接提供洁净服务的公厕，则没有为其地段清洁工人或管工提供较为客观的洁净服务表现指标（**第 3.2 段**）。

7.11 就食环署表示，地段清洁工人的工作表现受该署管工监管，若管工巡查时发现公厕洁净程度未如理想，会直接指示地段清洁工人清洗至妥当为止。但何谓「理想」和「妥当」，该署并无订

立较为客观的指标（**第 3.3 段**）。该署提供由 2020 年 1 至 9 月的数据显示，该署直接提供洁净服务的 198 间公厕中，并没有员工因履行公厕洁净服务的工作欠妥而按公务员纪律处分机制审理及受惩处的记录。然而，投诉数据（**表 7**）显示，该署接获的投诉中，每年有约 8%至 12%个案（包括涉及公厕洁净及维修等项目）涉及该署直接提供洁净服务的公厕。本署认为，前线员工服务水平不一定达标，属可预见情况。食环署亦会就外判承办商员工失责而发出「失责通知书」。该署的数据显示署方的员工工作不达标的个案为零宗（**第 3.4 段**），可能是员工表现全部达标，亦可能是数据未有反映实况。食环署应参考监管外判承办商的机制，制订具体的服务表现指标，让该署前线员工遵从。

7.12 此外，食环署直接提供洁净服务的 198 间公厕中，本署发现有 5 间[8]的公厕属「高使用率公厕」，该署并没有在该些公厕提供厕所事务员服务。在该些「高使用率公厕」，若没有厕所事务员提供即场的清洁服务，卫生情况实难以保持。该署应考虑为该些公厕增加厕所事务员。

(四) 没有善用投诉数据以提升管理效能

7.13 食环署以往没有就公厕的投诉作出整合和统计。就哪些公厕最多人投诉，投诉的次数及内容，该署并无通盘的分析（**第 4.2 段**）。及至 2020 年 6 月，该署始因应审计署的建议提升投诉管理资讯系统（**第 4.3 段**）。本署认为，食环署可就投诉内容，例如设施日久失修、公厕洁净程度欠佳、员工表现不佳等资料，分析问题所在及可改善之处。该署亦可透过分析被投诉公厕的位置、时段和次数，以及负责外判承办商谁属，更深入了解问题所在，以便采取针对性的措施作出改善。以本署 2021 年 3 月视察元朗区较多投诉的公厕为例，本署调查发现，几间公厕分别有不洁、有臭味及装备损坏等问题，并未获得妥善治理（**第 4.5 段**）。因此，该署应收集数据及分析问题所在，以寻求长远的解决办法。

(五) 需加强处理恶意破坏公厕设施问题

7.14 保持公厕环境洁净及卫生，食环署和使用者皆有责任。食环署加强宣传教育及研究改善公厕设备的工作，值得予以肯定，并

[8] 该 5 间高使用率公厕分别位于荃湾区、屯门区及元朗区：三迭潭村公厕、屯子围蓝地菜站公厕、扫管笏李屋村公厕、麒麟围公厕及曾屋村公厕。

应继续加强有关措施，以改善公厕的管理及环境卫生。**表 8** 显示，由 2015 至 2020 年 9 月，恶意破坏公厕的数目大幅上升，由 2015 至 2017 年，只有零至 1 宗个案，但及至 2018 和 2019 年便分别有 13 宗及 89 宗个案。在 2020 年首 9 个月，亦有 46 宗个案。就恶意破坏公厕设施的行为，食环署应更积极研究处理办法，例如综合分析有关问题，包括事件发生的地点、时间、性质等，以考虑应对及改善办法。此外，该署应加强与执法部门的沟通，把该署收集和分析所得的资料交予执法部门，以便加强执法和寻求提升保安措施的方案。

(六) 监管承建商机制有可改善之处

7.15 建筑署的承建商除了负责公厕的维修保养，其服务合约的工作范围亦包括承办其他部门的保养工程。有关承建商的服务表现，建筑署按政策局颁布的指引作出监管（**第 5.2 至 5.4 段**）。

7.16 建筑署设有既定的机制监管承建商公厕保养维修工程的进度。承建商承办的每项工程都需按指定的完工日期完工（**第 5.7 段**）。**表 10 及表 11** 显示，由建筑署聘用的承建商负责的公厕工程，絶大部分都能在指定时间内完成，每年只有数宗个案因延误而须向承建商征收「算定损害赔偿」。

7.17 不过，本署调查发现，就建筑署承办商严重延误的个案，该署所收取的「算定损害赔偿」金额并不高。工程延误日期颇长的个案，因施工令的金额少，赔偿额亦会偏低。**表 12** 的个案显示，有承建商延误 125 日的工程，「算定损害赔偿」金额只是 54 元；延误了 16 日的工程，「算定损害赔偿」金额只是 2 元。本署认为，工程延误引致部分公厕设施未能开放使用，对使用者造成不便。赔偿额偏低亦未能反映延误问题对政府带来的隐藏成本，对承建商亦没有产生阻吓作用（**第 5.16 段**）。虽然承建商每年延误的个案并不多，而承建商的服务表现亦会影响其将来投标政府合约的机会，但有个别公厕的维修保养工程延误严重，现有「算订损害赔偿」的金额并不能对承建商产生阻吓作用，建筑署有需要考虑提高施工令罚则（例如按延误日数多少征收累进式的赔偿款项），避免工程持续延误。

(七) 食环署与建筑署就公厕维修保养需加强沟通

7.18 食环署会就公厕的维修保养透过建筑署的「维修热线中心」(**第 3.9 及 6.1 段**)向建筑署作出呈报及记录。在转交个案后，食环署没有主动定期向建筑署查询进度；而建筑署亦无定期向食环署汇报工程进展。及至 2019 年 4 月，食环署与建筑署和机电工程署合作研发使用流动应用程式连结部门的电脑系统，共享部门之间有关维修保养工程的日期和进度等资料(**第 6.3 至 6.4 段**)。本署认为，利用科技建立沟通平台以提升效率是可取的发展方向。食环署与建筑署应更积极、主动地加强沟通，以加强监察公厕维修保养工程的进度。

7.19 建筑署的资料显示，每年从食环署接获逾一万宗公厕维修保养个案，近乎 100%都在指定时限内完工，每年只有数宗个案涉及延误(**第 5.7 段及表 10**)。本署对有关数据并无质疑。事实上，食环署的「小型工程定单记录系统」及建筑署的电脑系统会记录食环署发现缺漏的日期和时间、建筑署接获食环署维修要求的日期和时间、该署向承建商发出施工令的日期和时间，以及承建商的完工日期，当中数据一目了然(**第 5.11 及 6.3 段**)。

7.20 本署认同，「小型工程定单记录系统」有助食环署记录及分析呈交建筑署的维修个案。本署注意到，该系统的运作是否有效和畅顺，很大程度上取决于外判承办商或食环署职员是否尽早汇报有维修项目待修。若是，其后的维修工程便会得以尽快展开；否则，可能会造成延误。食环署应采取有效措施，确保维修项目由发现至呈报建筑署要求维修的整个历程得以尽快完成。

(八) 食环署没有适时更新《公厕手册》

7.21 食环署在 2001 年编制《公厕手册》。该手册就公厕的建筑设计、通风设备、灯光、内置各项设施的配置、安装、用料等提供了参考标准。不过，《公厕手册》最近一次在 2011 年更新(**第 6.11 段**)。近年公厕增设了不少新的改善措施及设备。《公厕手册》并未纳入该些新改善措施及设备的资料。本署认为，食环署应定期及适时更新《公厕手册》，以便该署及建筑署在进行翻新公厕工程时，可作参考。

(九) 食环署应完善翻新公厕的准则

7.22 公厕的使用率及是否位于主要旅游景点是食环署考虑是否把该公厕纳入翻新计划的其中两个主要因素(**第 6.5 段**)。然而，就如何计算公厕的使用率，食环署以往并没有就各公厕的使用率作出定期及全面的统计(**第 7.4 段**)，而只曾在 2019 年开始全面就 795 间公厕进行了一次全面的人流统计(**第 2.7 段**)。至于旅游景点，某地点是否旅游热点会随时间及游客的喜爱情况改变，因此食环署应不时作出研究、进行地区咨询、咨询旅游事务署及配合使用率统计等，以掌握该公厕是否位于主要旅游景点，以考虑决定是否优先投放资源把该公厕纳入翻新计划，以免翻新公厕的资源错配。

(十) 公厕的翻新

7.23 本署理解，翻新公厕的数目取决于政府的拨款数字。由 2019/20 年度起 5 年内，政府已增拨资源增加更多公厕纳入翻新计划。然而，公厕的翻新进度缓慢(每年约 48 间)，而全港共有 808 间公厕，即每间公厕平均每隔约 17 年才会获得翻新 1 次(**第 6.17 段**)。本署认为，食环署应定期检讨翻新公厕的优次，以检视是否有多年不获翻新公厕的设备陈旧、失修或经常损坏。如有需要，食环署可考虑在情况许可下进行调查，收集公众对公厕服务的意见时一并收集公众对地区翻新公厕的意见，并考虑向政府申请增拨资源，增加把该些具较高优先次序的公厕纳入翻新计划。

本署的建议

7.24 基于以上所述，申诉专员对食环署及建筑署有以下建议：

食环署

(1) 按实际情况适时检视现行机制，整合、参考包括各区人口特性及游客数量、个别公厕规模和人流统计等数据，以妥善及灵活调配资源改善公厕的规划和管理(**第 7.4 至 7.6 段**)；

(2) 就公厕洁净服务向外判承办商发出「失责通知书」并扣减其服务月费个案作出通盘统计和分析，查找

外判承办商不足之处，并推出针对性改善措施（**第 7.7 至 7.8 段**）；

(3) 继续加强巡查由外判承办商提供洁净服务的公厕，包括因应假日人流增加，加强巡查位于郊区的公厕（**第 7.9 段**）；

(4) 为由食环署提供洁净服务的公厕订立具体的服务表现指标，让该署前线员工遵从（**第 7.10 至 7.11 段**）；

(5) 考虑为由食环署提供洁净服务的「高使用率公厕」增设厕所事务员，以保持该些公厕的洁净程度（**第 7.12 段**）；

(6) 继续就涉及公厕的投诉进行统计和分析，并进一步妥善运用有关数据，以改善公厕的管理（**第 7.13 段**）；

(7) 就恶意破坏公厕设施问题，继续加强宣传教育，以改善有关问题，并继续与执法部门保持沟通，积极研究处理办法，例如综合收集及分析所得的资料转交执法部门，以协助执法部门研究加强执法（**第 7.14 段**）；

(8) 定期及适时更新《公厕手册》，以便该署及建筑署在进行翻新公厕工程时，可作参考（**第 7.21 段**）；

(9) 继续适时作出检讨、咨询及配合使用率统计等，以掌握公厕是否位于主要旅游景点，以及检视是否有多年不获翻新公厕设备陈旧失修或经常损坏，以考虑是否优先投放资源把该些公厕纳入翻新计划（**第 7.22 及 7.23 段**）；

建筑署

(10) 检视提高施工令罚则的可行性，以增加对延误施工的工程承建商起实质的阻吓力（**第 7.17 段**）；以及

食环署及建筑署

(11) 继续积极、主动地加强沟通，以加强监察公厕维修保养工程的进度，并且采取有效措施确保公厕的维修需要由发现至呈报建筑署整个历程得以尽快完成（**第 7.18 至 7.20 段**）。

鸣谢

7.25 本署进行调查期间，食环署及建筑署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署
档案编号：OMB/DI/431
2021 年 5 月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

图表目录

图表	标题	页数
表 1	由外判承办商提供洁净服务的公厕及食环署直接提供洁净服务的公厕数目	4
表 2	食环署于 2019 年 2 至 12 月就 795 间公厕统计使用人次的数据	6
表 3	外判承办商提供洁净服务的公厕 A 至 C 三个级别洁净程度的例子	8
表 4	由 2015 年至 2020 年 9 月食环署对外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费的数据	10
表 5	食环署就外判承办商提供洁净服务的公厕的巡查数据	11
表 6	食环署就该署直接提供洁净服务的公厕的巡查数据	18
表 7	2015 至 2020 年 9 月食环署接获有关公厕投诉的数据	20
表 8	2015 至 2020 年 9 月有关公厕设施被恶意破坏的数据	23
表 9	建筑署就公厕维修保养工程的分类	28
表 10	2015 至 2020 年 9 月建筑署维修公厕的数据	29
表 11	2015 至 2020 年 9 月建筑署向承建商发出「算定损害赔偿」申索的数据	31
表 12	2015 至 2019 年建筑署每年就「算定损害赔偿」申索的最高赔偿额及最低赔偿额个案	31-33
表 13	最长时间未获翻新的公厕	38
表 14	2019/20 至 2023/24 年「优化公厕翻新计划」时间表	39
图 1 及图 2	洁净程度 A 级的公厕	7
图 3 及图 4	洁净程度 B 级的公厕	7
图 5 及图 6	洁净程度 C 级的公厕	7
图 7 至图 9	深水埗钦州街公厕（本署摄于 2020 年 11 月）	13-14
图 10 至图 12	元朗康景街公厕（本署摄于 2020 年 11 月）	13-14
图 13 至 15	元朗康景街公厕（本署摄于 2021 年 3 月）	22

图 16 至 18	元朗小商新村公厕（本署摄于 2021 年 3 月）	22
图 19 至 21	元朗宏业街公厕（本署摄于 2021 年 3 月）	22
图 22	「使用公厕设施」标贴图片	24
图 23	「使用厕所守则」标贴图片	24
图 24 至 图 26	皇后大道中公厕	39